Transformación
EDUCATIVA

Ministerio de EDUCACIÓN Y CIENCIAS
Ministerio de HACIENDA
Secretaría TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
Unidad de Gestión de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
GOBIERNO NACIONAL
Feei

ANÁLISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO

DIAGNÓSTICO TÉCNICO PARA CONTRIBUIR AL DEBATE SOBRE EDUCACIÓN EN PARAGUAY, COMO PARTE DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN EDUCACIONAL 2030

EJE MARCO LEGAL

Julio 2021

Ministerio de EDUCACIÓN Y CIENCIAS · Ministerio de HACIENDA · Secretaría TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL · Unidad de Gestión de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA · GOBIERNO NACIONAL · Feei

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN 1

2. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL MARCO NORMATIVO QUE REGULA EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL EN PARAGUAY 2

2.1 LEY GENERAL DE EDUCACIÓN 6
a) Rol del Estado: 6
b) Estructura del Sistema Educativo: 6
c) Participación de la comunidad 12
d) Financiamiento 13
2.2 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS (MEC) 14
a) Funciones 14
b) Estructura orgánica del MEC 15
2.3 FUNCIÓN PÚBLICA 24
2.4 ESTATUTO DEL DOCENTE 27
a) Formación Inicial Docente y Actualización: 28
b) Carrera de educador profesional 30
c) Remuneraciones 31
d) Jubilación 31
e) Régimen Disciplinario 31
2.5 EDUCACIÓN INICIAL 32
a) Institucionalidad 32
b) Proceso Educativo 35
c) Establecimientos 35
d) Docentes 36
2.6 EDUCACIÓN SUPERIOR 36
a) Rol del Estado 36
b) Institucionalidad 37
c) Instituciones 37
d) Financiamiento 38
2.7 EDUCACIÓN ESCOLAR INDÍGENA 39
a) Institucionalidad 40
b) Proceso Educativo 40
c) Docentes 41
d) Financiamiento 41
e) Participación 42
2.8 EDUCACIÓN INCLUSIVA 42
a) Institucionalidad 44
b) Proceso Educativo 46
c) Alumnos 48
d) Docentes 48
e) Financiamiento 48
f) Participación 49
2.9 FINANCIAMIENTO 49
2.10 TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN 53
2.11 REGULACIÓN EN PANDEMIA 59

3. ANÁLISIS DE CONSISTENCIA INTERNA DE LAS NORMAS NACIONALES E INTERNACIONALES MÁS RELEVANTES 60

4. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES RELATIVAS AL MARCO REGULATORIO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN DE PARAGUAY. 72

4.1. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES RESPECTO DEL SISTEMA NORMATIVO GENERAL: 73
4.2. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES RESPECTO DE LA NORMATIVA ORGÁNICA DEL MEC 75
4.3. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES RESPECTO DE LA NORMATIVA ASOCIADA A LA FUNCIÓN PÚBLICA 77

4.4. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa asociada a Docentes 79
4.5. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa relacionada a la Gestión Educativa 81
4.6. Conclusiones y Observaciones respecto la normativa relativa al Financiamiento del Sistema Escolar 83
4.7. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa de Educación Inicial 84
4.8. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa de Educación Escolar Indígena 86
4.9. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa de Educación Inclusiva 87
4.10. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa relacionada con las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) 88

REFERENCIAS 90

FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICOS

Figura 1: Estructura del Sistema Educativo en Paraguay, año 2017.....7
Figura 2: Modalidades de educación según tipo de educación impartida.....11
Figura 3: Descripción, funciones, conformación y gestión de los principales Órganos Consultivos..... 14
Figura 4: Descripción y funciones de los Órganos de Apoyo..... 17
Figura 5: Descripción y funciones de los principales Órganos Misionales..... 19
Figura 6: Descripción y funciones de los principales Órganos de Ejecución..... 20

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACE: Asociaciones de Cooperaciones Escolares
ANEAE: Alumnos con Necesidades Específicas de Apoyo
BECAL: Programa Nacional de Becas de Postgrado en el Exterior "Don Carlos Antonio López"
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAI: Centros de Apoyo a la Inclusión
CDE: Consejos departamentales de educación
CDG: Consejo de Directores Generales
CIIE: Centro de Investigación e Innovación Educativa
CNB: Comisión Nacional de Bilingüismo
CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONEC: Consejo Nacional de Educación y Cultura
DAEP: Director de Área Educativa de Pueblo
DDE: Direcciones Departamentales de Educación
DGEEI: Dirección General de Educación Escolar Indígena
DGPE: Dirección General de Planificación Educativa
EEB: Educación Escolar Básica
EIB: Educación Intercultural Bilingüe
EGCI: Equipo de Gestión Comunitaria Indígena
EGIE: Equipo de Gestión de Instituciones Educativas
EM: Educación Media
FEEI: Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
FONACIDE: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
IE: Instituciones educativas
INEE: Instituto Nacional de Evaluación Educativa
LLECE Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa
MEC: Ministerio de Educación y Ciencias
MECIP: Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas de Paraguay
MSPBS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEI: Organización de Estados Iberoamericanos
ONG: Organizaciones no gubernamentales
PNTE: Plan Nacional de Transformación Educativa
TIC: Tecnología de la Información y la Comunicación
TICS: Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. Introducción[1]

En el contexto de un proceso de transformación educativa, como el que está llevando a cabo la República del Paraguay, resulta esencial realizar una revisión profunda y detallada del marco legal y normativo en el cual se desenvuelve el sistema educativo nacional, en cuanto este constituye el andamiaje que estructura y sostiene al sistema, influyendo transversalmente en cada uno de los niveles y ejes temáticos que es necesario considerar en una reforma de esta naturaleza.

En esta primera etapa, se requiere una revisión y análisis que permita conocer en detalle la estructura legal del sistema, identificar vacíos o nudos e identificar restricciones o tensiones que impiden o dificultan el funcionamiento fluido del sistema escolar. Asimismo, es necesario definir los principales desafíos, en términos de las adecuaciones que requerirá el marco regulatorio y la normativa vigente, para dar adecuada respuesta a los cambios de fondo que serán requeridos para una óptima transformación del sistema.

Para estos efectos, el presente documento presenta un estudio detallado del Marco Normativo Educacional del Paraguay, considerando la Constitución de la República y las leyes y reglamentos que se aplican actualmente en el sistema escolar paraguayo, pero también analizando los mecanismos institucionales que permiten el cumplimiento de dichas normas, y por ende el desarrollo efectivo de las acciones que debiesen permitir el logro de los fines de la normativa vigente. Se consideran también los tratados internacionales universales y regionales en materias educacionales de los que es parte Paraguay, así como el derecho constitucional comparado, a efectos de tener una visión general del marco de derechos y obligaciones que se establecen en estas fuentes de derecho.

[1] Siempre que es posible, el presente informe intenta usar un lenguaje inclusivo y no discriminador. Sin embargo, con el fin de respetar la ley lingüística de la economía expresiva y así facilitar la lectura y comprensión del texto, en algunos casos se usará el masculino genérico que, según la Real Academia de la Lengua Española, se acepta como representante de hombres y mujeres en igual medida.

2. Descripción general del marco normativo que regula el Sistema Educativo Nacional en Paraguay

La presente sección contiene una descripción general de las normas que conforman el Marco Normativo del Sistema Educativo nacional del Paraguay, y a partir de ella se explica la estructura de dicho sistema, la forma en que se encuentra regulado y las interacciones de la normativa. Se analizan específicamente la Constitución de la República, la Ley General de Educación, la Ley Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), la Ley de Función Pública y el Estatuto Docente; asimismo para abordar las materias transversales se hace referencia a las leyes de Educación Inclusiva, Educación Indígena, y Educación Superior, entre otras.

La estructura normativa de la República del Paraguay se establece a partir de su Carta Fundamental, denominada Constitución de la República del Paraguay, que data de 1992. La Constitución establece las normas esenciales que organizan la república, fijan los límites y las relaciones entre los poderes del Estado y entre éstos con los ciudadanos, y garantizan el ejercicio de los derechos fundamentales.
De esta forma, la Constitución del Paraguay establece en su artículo 1° que este país se *"…constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes*.". Esta declaración tiene importantes implicancias para el quehacer del Estado, por cuanto *"la Constitución paraguaya se incorporó concretamente a la corriente del Constitucionalismo social, en la cual se asigna al Estado una función protectora de los sectores marginales de la sociedad con la responsabilidad social de dispensar servicios fundamentales a grupos carenciados o económicamente débiles, con la función económica de restituir el equilibrio de las relaciones en la economía de mercado. Es lo que Zippelius denominaba Estado Social Liberal, y otros. Estado Democrático-Social."* [2], tal como afirma Juan Manuel Benítez Florentin, constituyente de la citada Constitución de 1992.

El mencionado autor, señala que existen normas constitucionales que responden a la concepción de Estado Social y explicitan el concepto, entre otros, menciona las siguientes:

1) Promoción por el Estado de la calidad de vida de los habitantes mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes tales como la extrema pobreza y los impedimentos de discapacidad o edad (artículo 6).
2) Fomento de la investigación de los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico y social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes (Artículo 6).
3) Igualdad de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá condiciones de igualdad real y efectiva y facilitará la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional (artículo 48).
4) Protección del niño (artículo 54).
5) Protección de la Juventud (artículo 56).
6) Atención especial de las personas excepcionales (artículo 58).
7) Derecho a la identidad étnica de los pueblos indígenas (artículo 53).
8) Derecho a la participación de la vida económica, social, política y cultural de los pueblos indígenas (64).
9) Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente (artículo 73).

[2] Corte Suprema de Justicia (1997). "El Estado Social de Derecho", Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario, Corte Suprema de Justicia, Paraguay.

10) La educación pública gratuita en las escuelas públicas (artículo 76).
11) Presupuesto general de la educación no inferior al 20% del total asignado a la administración central (artículo 85).
12) Promoción del pleno empleo (artículo 87).

Agrega que uno de los cuestionamientos que se han formulado a las normas, principios y garantías enumerados anteriormente, en general, es su falta de operatividad, y que de un examen somero de las dichas normas y principios indican, "prima facie", la escasa o nula operatividad de estas normas, lo cual ha puesto en duda el valor práctico de la doctrina de "Estado Social de Derecho".
Aclara el autor Benítez Florentin que opina que los enunciados constitucionales no son enteramente inocuos o ineficaces jurídicamente porque, entre otros motivos, *constituyen un impulso hacia la operatividad de sus principios en caso que el poder constituido asuma su responsabilidad de implementarlo con la ley reglamentaria* y, en algunos casos, sería *posible la operabilidad directa de las normas del constitucionalismo social*.
En este punto, cabe recordar que en sus constituciones diversos países de Europa y Latinoamérica han definido sus modelos de Estado como un Estado social democrático o de derecho, este concepto implica una transformación del rol y deberes a cumplir por el Estado en la sociedad, atendido el cambio de premisa al respecto a partir del siglo XX, en el sentido de que "*ahora se piensa que la dignidad humana (materializada en supuestos socioeconómicos) es una condición para el ejercicio de la libertad*"[3]. Este rol del Estado dice relación con el resguardo de derechos civiles, sociales y colectivos, la consagración de mecanismos de distribución de la riqueza y la entrega de prestaciones sociales para el bienestar de los ciudadanos. Además, debe permitir y facilitar el ejercicio de la participación ciudadana para el control sobre los órganos del Estado y éstos deben sujetar su actuar a la ley y a la promoción de los derechos fundamentales.
En el mismo sentido, la OECD afirma en la tercera edición de Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe que *"En sí mismo, el estado de derecho es un concepto multidimensional que abarca diversos elementos como los derechos fundamentales, el orden y la seguridad, la ausencia de corrupción y el gobierno abierto. La mayoría de estos elementos también se reconocen como componentes clave de la buena gobernanza, cruciales para mantener la paz y el orden, lograr el desarrollo económico y garantizar la provisión efectiva de bienes y servicios públicos"*[4].
En cuanto al ejercicio de derechos fundamentales, la Constitución se organiza en diversos capítulos que van desarrollando los temas esenciales asociados a derechos tales como, la vida, ambiente, libertad, salud, igualdad, etc.

En materia de educación, la Constitución contiene un extenso capítulo, el número VII, denominado De la Educación y de la Cultura, que se inicia con el artículo 73, en el cual se consagra el **Derecho a la educación**, estableciendo que "*Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad.*"

El Capítulo VII de la Constitución considera un importante número de materias, dentro de las cuales destacan las siguientes:

1.- Se consagra el Derecho a la Educación.
2.- Se definen como fines de la educación el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la

[3] García-Pelayo, M. (1989). Las transformaciones del Estado contemporáneo. 2a edición. Madrid: Alianza.

[4] OECD (2020), "El estado de derecho", in Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020,

OECD Publishing, Paris.

Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.
3.- Erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo como objetivos permanentes del sistema educativo.
4.- Garantía del Derecho de Aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y la tecnología, sin discriminación alguna
5.- Garantía de la Libertad de Enseñar sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico.
6.- La responsabilidad educativa es de la sociedad y recae en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado.
7.- Son obligaciones del Estado las siguientes:
   a.-La Educación Escolar Básica es obligatoria.
   b.- Proveer educación escolar básica gratuita en las escuelas públicas
   c.- Fomentar la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica.
   d.- Organizar el sistema educativo, con la participación de las distintas comunidades. Este sistema abarcará a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar.
8.- Enseñanza en la lengua oficial materna en los comienzos del proceso escolar. Se instruirá en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República.
9.- Se consagra el Sistema de Educación Superior:
   a.- Finalidad: formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria.
   b.- Se consagra la autonomía de las universidades, la libertad de enseñanza y de cátedra.
   c.- Creación de universidades exclusivamente por ley.
   d.- Establece la determinación legal de profesiones que requieren título universitario.
10.- Mandato a la ley para constituir fondos de becas y otras ayudas con el objeto de facilitar la formación intelectual, científica, técnica o artística de las personas.
11.- Exoneración de impuestos fiscales y municipales para las actividades que posean valor significativo para la educación. Será reglamentado por ley.
12.- Resguardo de recursos que deben ser dispuestos por el Estado para el financiamiento de la educación: no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones.

Adicionalmente, la Constitución se refiere en su artículo 66 al tema indígena en relación con el proceso educativo, señalando que *"El Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal."*.

La Constitución Nacional contiene también regulación relativa a la prelación de normas, en su artículo 137 consagra la supremacía de la Constitución respecto de todo otro cuerpo legal, y después establece como orden de prelación a continuación de la Carta Magna, los tratados, convenios y acuerdo internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencias.

Al respecto y complementando lo dispuesto en la Constitución, el Código Civil establece en su artículo 7° que las leyes no pueden ser derogadas, en todo o parte, sino por otras leyes. Agrega en el inciso siguiente que las disposiciones especiales no derogan a las generales, ni éstas a aquellas, salvo que se refieran a la misma materia para dejarla sin efecto, explícita o implícitamente. Finalmente, señala que el uso, la costumbre o práctica no pueden crear derechos, sino cuando las leyes se refieren a ellos.

En doctrina jurídica, existen tres criterios o reglas fundamentales para la solución de conflictos entre normas o antinomias, que permiten definir la aplicación de determinadas normas por sobre otras; estos son el jerárquico, el cronológico y el de especialidad. El primero establece que la norma de rango

superior, en caso de conflicto normativo, prevalece sobre la de rango inferior y, por tanto, ésta última no debe ser aplicada. En el Derecho paraguayo este criterio se contempla en el citado artículo 137 de la Constitución, estableciendo la primacía de la Carta Fundamental y los tratados internacionales por sobre normas ordinarias, pero no tiene aplicación entre las leyes dictadas por el Congreso.

Por su parte, el criterio cronológico es aquel según el cual la norma dictada con posterioridad en el tiempo, en caso de conflicto normativo, prevalece sobre la anterior, operando la derogación de la norma más antigua, principio que se encuentra reconocido en los artículos 2 y 7 del Código Civil. La aplicación de este criterio debe producirse entre normas válidas y de igual jerarquía, que sean normas comunes y homogéneas, es decir, que pertenezcan al mismo ámbito de competencia.

Finalmente, el criterio de especialidad es aquel que se produce en un conflicto entre una norma general y otra especial respecto de aquélla, que se resuelve por la aplicación preferente de la norma especial. Tal como señala Norberto Bobbio la norma especial debe prevalecer sobre la general porque la primera representa un momento

De acuerdo con la normativa antes citada, los criterios de resolución de antinomias en el Derecho paraguayo se encuentran algo limitados. No existiendo jerarquía respecto de las leyes dictadas por el Congreso ni clara preeminencia de la norma especial, los criterios clásicos de resolución de conflictos normativos quedan circunscritos principalmente al criterio cronológico, prevaleciendo la norma posterior en el tiempo sobre la anterior. Esta situación podría implicar dificultades en la implementación armoniosa de todas las leyes que integran el Sistema Educativo escolar del Paraguay.

No obstante lo anterior, es posible mencionar como reglas de interpretación para la aplicación de las leyes del ámbito público, las contenidas en los artículos 127 y 128 de la Constitución Nacional, la primera dicta que toda persona está obligada al cumplimiento de la ley, por lo que siempre deberá preferirse una interpretación que inste al cumplimiento efectivo de la norma, y el segundo artículo dispone que en ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general, lo que implica que entre distintas interpretaciones deberá optarse por aquella que favorezca el interés de la sociedad o de la comunidad educativa respectiva.

Por otra parte, cabe mencionar la relación entre las leyes y la costumbre en el Derecho paraguayo, En primer lugar, se debe afirmar que la ley siempre prima sobre la costumbre o práctica, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso final del artículo 7 del Código Civil. En segundo término, la costumbre o práctica podría crear derechos solo si la ley así lo reconoce, debiendo referirse a dicha costumbre expresamente. A contrario sensu, si la ley no hace referencia a la costumbre o práctica, ésta no podría crear derechos. A su vez, es posible colegir que en caso de que la costumbre o práctica sea contraria a la ley, las primeras carecerían de valor y, aún menos, podrían modificar la ley. En consecuencia, el cumplimiento de una costumbre o práctica es más bien voluntario para los grupos que opten por aplicarla, siempre y cuando éstas no impliquen realizar acciones en contra del texto legal vigente, ni se pretenda crear u obtener derechos fundado solo en mérito de la costumbre.

Regresando a la estructura normativa del Paraguay, en un segundo nivel normativo destacan dos legislaciones de carácter general que constituyen el marco en el cual se desenvuelve el sistema de educación del Paraguay: la Ley 1.264 General de Educación, de 1998, y la Ley 5.749 Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias, de 2017. Este marco se complementa con diversas leyes y reglamentos que regulan desde la Educación Inicial y Superior, pasando por los docentes y los fondos para educación, hasta la gratuidad de la educación y alimentación escolar. Asimismo, están las leyes transversales relativas a la Educación Indígena y a la Educación Inclusiva, y leyes que complementan la

[55] Bobbio, N. (1992). Teoría General del Derecho, Editorial Temis.

gestión del Ministerio, tal como la Ley de Función Pública, leyes de presupuestos y de tecnologías de la información y comunicación.

2.1 LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

La ley 1.264 General de Educación, de 1998, tiene como principales objetivos la concreción del derecho a la educación consagrado en la Constitución de la República y la definición de la estructura del sistema educativo nacional de Paraguay, organizando los diversos niveles y modalidades en los cuales se ordena el proceso educativo. Asimismo, la propia ley considera como uno de sus componentes centrales la determinación de normas básicas de participación y responsabilidades de los miembros de las comunidades educativas.

a) Rol del Estado:

Un primer componente esencial del contenido de la Ley 1.264, General de Educación se refiere a las responsabilidades, funciones y roles que asigna al Estado, como forma de materializar el mandato que la Constitución Nacional establece respecto de las obligaciones de éste en materia educacional.

Al igual que en la Constitución, la Ley señala que *"El Estado garantizará el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna." (artículo 3° Ley 1.264, 1998)*

Tal exigencia se concreta a través de la enumeración de los deberes y responsabilidades que la ley asigna al Estado, entre las cuales destacan:

- Asegurar a toda la población del país el acceso a la educación y crear las condiciones de una real igualdad de oportunidades. Para estos efectos, el sistema educativo nacional será financiado básicamente con recursos del Presupuesto General de la Nación.
- Garantizar la libertad de enseñar sin más requisito que la idoneidad y la integridad ética, el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico.
- Organizar el sistema educativo. Este sistema abarca a los sectores público y privado, así como al ámbito escolar y extraescolar. A través del sistema educativo nacional se establecerá un diseño curricular básico, que posibilite la elaboración de proyectos curriculares diversos y ajustados a las modalidades, características y necesidades de cada caso.
- Definir y fijar la política educativa, en consulta permanente con la sociedad. La política educativa buscará la equidad, la calidad, la eficacia y la eficiencia del sistema, evaluando rendimientos e incentivando la innovación
- Impulsar la descentralización de los servicios educativos públicos de gestión oficial.
- Garantizar la calidad de la educación, a través de la evaluación permanente y sistemática del sistema y los procesos educativos.
- Atender de manera preferente -mediante programas de compensación- a los grupos y regiones que enfrentan condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja.
- Garantizar la integración de alumnos con condiciones educativas especiales.

b) Estructura del Sistema Educativo:

De acuerdo con lo establecido en la ley 1.264, General de Educación, se entiende por sistema educativo nacional *"al conjunto de niveles y modalidades educativos interrelacionados, desarrollados por la comunidad educativa y regulado por el Estado"*

Tradicionalmente el Sistema Educativo Nacional paraguayo se organizaba en tres niveles claramente delimitados por el tipo de escolaridad de la que se trataba:

- Nivel 1: Educación Inicial (hasta los 5 años) y Educación Escolar Básica (9 grados)
- Nivel 2: Educación Media (3 grados)
- Nivel 3: Educación Superior.

Con la dictación de la Ley 5.749, Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias, en 2017, esta estructura del sistema fue modificada en sus dos primeros niveles, incorporando los tres últimos años de Educación Escolar Básica al Nivel 2, en conjunto con la educación Media. Con esta modificación se homogeniza la duración de los niveles, en cuanto los niveles 1 y 2 en su parte propiamente escolar pasan a tener una duración de 6 años cada uno.

De acuerdo con lo informado en la mesa técnica realizada en el mes de enero de 2020, la modificación indicada en el párrafo precedente respondió solo a la necesidad de organizar de mejor forma los niveles educativos en relación con la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias, con la finalidad de redistribuir la carga de trabajo de forma más equitativa en las distintas Direcciones Generales y sus respectivas unidades.

A partir de la modificación del año 2017. el Sistema Educativo Nacional en Paraguay se estructura de acuerdo con lo que se muestra en la figura 1:

Figura 1: Estructura del Sistema Educativo en Paraguay, año 2017

Tipo de Educación	Categorías	Concepto	Niveles	Ciclos	Modalidades
Educación de Régimen General	Formal	Aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados por la autoridad oficial competente, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducentes a títulos y grados.	Educación Inicial + Primer y Segundo ciclo de educación escolar básica	Educación Inicial comprende 2 ciclos Etapa 1: desde los 4 meses hasta los 3 años. - Maternal 1: desde 4 a 12 meses. - Maternal: desde 13 y 24 meses. - Maternal 3: desde 25 a 36 meses. Etapa 2: desde los 3 años hasta los 6 años. - Pre Jardín: 3 años cumplidos al 31 de marzo. - Jardín: 4 años cumplidos al 31 de marzo. - Preescolar: 5 años cumplidos al 31 de marzo.	
				Educación Básica considera tres ciclos de 3 grados (años) cada uno. Forman parte del primer nivel educacional, los dos primeros ciclos o sea 6 primeros grados de la Educación Escolar Básica.	
			Tercer ciclo de Educación Escolar Básica + la Educación Media	- Ultimo Ciclo (tres últimos grados) de Educación Escolar Básica	
				- Un ciclo de tres grados de Educación Media	**Bachillerato**. Faculta para acceder a formación profesional superior y a estudios de nivel superior. **Formación Profesional.** Ofrece oportunidades de profesionalización de

					distinto grado de calificación y especialidad.
			Educación Superior	**Pregrado**: - Profesional. - Técnico **Postgrado**: busca profundizar y actualizar la formación cultural, docente, científica, artística y tecnológica mediante la investigación, la reflexión crítica sobre la disciplina y el intercambio sobre los avances en las especialidades.	**Universidades**: Instituciones que abarcan una multiplicidad de áreas del saber en el cumplimiento de su misión de investigación, enseñanza, formación y capacitación profesional y servicio a la comunidad.
					Institutos Superiores: instituciones que se desempeñan en un campo específico del saber en cumplimiento de su misión de investigación, formación profesional y servicio a la comunidad.
					Instituciones de formación profesional del tercer nivel: institutos técnicos que brindan formación profesional y reconversión permanente en las diferentes áreas del saber técnico y práctico, habilitando para el ejercicio de una profesión.
	No Formal	Aquélla que se ofrece con el objeto de complementar, suplir conocimientos, actualizar y formar en aspectos académicos o laborales, sin las exigencias de las formalidades de la educación escolarizada ni la sujeción al sistema de niveles, ciclos y grados, establecidos por el sistema educativo nacional.			Pueden existir Programas de: - Formación laboral en artes y oficios - Formación Académica y en materias conducentes a la validación de niveles y grados propios de la educación formal.
	Refleja	Aquella que procede de personas, entidades, medios de			

		comunicación social, medios impresos, tradiciones, costumbres, ambientes sociales, comportamientos sociales y otros no estructurados, que producen aprendizajes y conocimientos libres y espontáneamente adquiridos			
Educación de Régimen Especial	Educación Artística	Tiene por finalidad proporcionar a los alumnos una formación artística que garantice la capacidad y la cualificación en el cultivo de las artes.	Los alumnos pueden cursar de maneras paralela los cursos de educación artística de régimen especial y los cursos de educación de régimen general. MEC debe coordinar ambos tipos de estudios y posibilitar las convalidaciones.		
	Educación en Lenguas Extranjeras y Otras Etnias.	Orientado al estudio y difusión especializada de lengua extranjera o lenguas de otras etnias del Paraguay. Se realizará por instituciones públicas o privadas que cuenten con reconocimiento oficial del MEC			

Fuente: Elaboración propia

De manera paralela a la estructura en Tipos y Niveles educativos, la legislación paraguaya considera un conjunto adicional de Modalidades de Atención Educativa, que funcionan de manera complementaria a la Educación de Régimen General.

Estas modalidades son:

- **Educación General Básica y Permanente:** Tiene como principales objetivos erradicar el analfabetismo y promover sistemas y programas de formación, capacitación y reconversión laboral, especialmente a aquellas personas que no cursaron la educación escolar básica.

- **Educación para Grupos Étnicos:** Corresponde a aquella que se ofrece a grupos o comunidades que poseen su propia cultura, su lengua y sus tradiciones y que integran la nacionalidad paraguaya. Tiene por finalidad afianzar los procesos de identidad, e integración en la sociedad paraguaya, respetando sus valores culturales.

- **Educación Campesina y Rural:** la ley establece que se proveerá un servicio de educación campesina y rural de tipos formal, no formal y refleja. Este servicio busca mejorar el nivel y calidad de vida del hombre campesino o rural y la de su familia, sus condiciones humanas, ecológicas, de vivienda y trabajo. Incluirá formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, industriales, agroindustriales y otras.

- **Educación para Personas con Limitaciones o con Capacidades Excepcionales6:** se orientará al desarrollo del individuo en base a su potencial para la adquisición de habilidades que permitan su realización personal y su incorporación activa a la sociedad. En la medida de lo posible se realizará en forma integrada dentro de las instituciones educativas comunes.

- **Educación para la Rehabilitación Social y Prevención de Adicciones:** será parte integrante del sistema educativo nacional; comprende la educación formal, no formal y refleja, y requiere métodos didácticos, contenidos y procesos pedagógicos acordes con la situación de los educandos.

- **Educación Militar y Educación Policial:** se rigen por las disposiciones de leyes para las Fuerzas Armadas y Policiales, en consonancia con los preceptos de la Ley General de Educación.

- **Educación para Ministros de Culto**: La educación para la formación de ministros de culto de las iglesias y comunidades religiosas, reconocidas oficialmente, se regirá por las normas que dicten sus propias autoridades competentes y las disposiciones de esta ley que le sean aplicables.

Del análisis de la normativa, se entiende que las modalidades de atención educativa se relacionan con los Tipos y Niveles de educación, configurando una matriz de doble entrada en la cual existen combinaciones posibles. La figura 2, a continuación, da cuenta de las menciones que expresamente realiza la ley respecto de dichas combinaciones.

6 Resulta importante mencionar que el concepto “Personas con Limitaciones” no se condice con las disposiciones de la normativa actual en la materia, tal como la Ley de Educación Inclusiva y las Convenciones internacionales relativas a las Personas con Discapacidad, debiendo realizarse la correspondiente adecuación del lenguaje en toda la legislación vigente

Figura 2. Modalidades de educación según tipo de educación impartida

Modalidad/Régimen	Educación Formal	Educación No Formal	Educación Refleja
Educación a Distancia	x		
Educación Permanente	x	x	
Educación para grupos étnicos	x		
Educación campesina y rural	x	x	x
Educación para personas con limitaciones o con capacidades excepcionales	x		
Educación para la rehabilitación social y prevención de adicciones	x	x	x

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente a la organización del Sistema Educativo Nacional en niveles y modalidades educativas, la Ley 1.264, de 1998, también considera una importante distinción de acuerdo con la naturaleza jurídica de los establecimientos que imparten la enseñanza.

De esta forma, el Capítulo VI de la Ley establece que la educación puede ser administrada (y, por ende, desarrollada) de dos formas:

- **Por gestión oficial,** con la mediación del Ministerio de Educación y Ciencias
- **Por gestión privada** de personas, empresas, asociaciones o instituciones privadas no subvencionadas o subvencionadas con recursos del Estado.

Respecto de las Instituciones de Gestión Privada, la ley establece las siguientes regulaciones específicas:

i.- Deberán ser reconocidas por las autoridades educativas competentes. Para estos efectos deben disponer de instalaciones físicas, estructura administrativa y medios educativos adecuados.

ii.- Los responsables de las instituciones educativas privadas podrán:

- Crear, organizar y sostener instituciones propias;
- Nombrar y promover a su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar;
- Disponer de la infraestructura edilicia y su equipamiento escolar;
- Participar por propia iniciativa en el planeamiento educativo y en la elaboración de currículos, planes y programas de formación;
- Otorgar certificados y títulos reconocidos de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

iii.- Para efectos de la subvención estatal, se priorizará a las instituciones privadas que presten sus servicios en los sectores más carenciados y en situación de riesgo. Los recursos correspondientes a las subvenciones serán considerados en el Presupuesto General de la Nación.

c) Participación de la comunidad

La ley 1.264, General de Educación, considera como uno de sus componentes centrales la determinación de normas básicas de participación y responsabilidad de los miembros de las comunidades educativas, sin embargo, al analizar específicamente el contenido de la ley observamos que las normas existentes al respecto son mínimas.
En relación con la comunidad educativa la ley regula las siguientes materias:

- Define quienes son los miembros de la Comunidad Educativa, incluyendo a los educandos o alumnos, los padres o tutores de los educandos, los educadores, y el personal administrativo y auxiliar de las instituciones educativas.
- Respecto de cada uno de los estamentos se definen los derechos y deberes que les corresponden.
- Se asigna a la dirección del establecimiento educativo la responsabilidad de promover la organización de la asociación de padres y la de alumnos, y apoyar la creación de la asociación de educadores profesionales de la institución, así como la del personal administrativo y auxiliar, con criterios y prácticas educativas democráticas. Estas organizaciones podrán contribuir al mantenimiento y desarrollo de la institución y a mejorar la calidad de la educación.

d) Financiamiento

Finalmente, en materia de Financiamiento de la Educación, la ley general de educación establece normas básicas asociadas al origen y uso de los recursos.

Origen de los recursos:

Los recursos para fines educacionales podrán provenir de las siguientes fuentes:

- Asignación presupuestaria, que no podrá ser menor al 20% del Presupuesto General de la Nación.
- Aportes oficiales de las gobernaciones y municipios de acuerdo con políticas de descentralización.
- Recursos que puedan aportar miembros de las asociaciones de padres, profesores, administrativos y alumnos de la comunidad educativa institucional.
- Donaciones privadas: se considerarán gasto público social y podrán ser deducidas de impuesto.

Asignación de los recursos:

En términos de la forma en que el MEC asigna los recursos públicos para ser ejecutados, la ley considera normas de carácter muy general:

- Para la asignación de recursos a las instituciones de gestión pública se dará prioridad a la educación de los sectores marginales de la población, al sector rural, a las áreas urbanas marginales y a las zonas fronterizas.
- En el caso de las instituciones de gestión privada, el Estado concertará con aquellas que cumplan la función social del servicio educativo a comunidades y ciudadanos con necesidades básicas insatisfechas, el modo de financiar y de hacer realidad para ellos la gratuidad de la educación escolar básica. Corresponde al MEC reglamentar y fiscalizar el uso de las subvenciones.
- Por su parte, la Ley 5.749, de 2017 (Orgánica del MEC) establece el concepto de Subvención, la cual se podrá entregar a instituciones educativas de gestión privada y a programas específicos que cumplan una función social en sectores carenciados o en situación de riesgo, siempre que ellos respondan a las metas de equidad, calidad e inclusión social.
- Se considera la posibilidad de generar estímulos financieros para instituciones educativas públicas y privadas, y centros de educación no formal para efectos de apoyar programas de: investigación, ampliación de cobertura presencial o a distancia, infraestructura, mejora de equipamientos y materiales didácticos.

2.2 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS (MEC)

La ley 5.749, Orgánica del MEC, fue dictada en 2017 después de varios años de discusión, tras los cuales se logró un acuerdo respecto de la forma en que debe estructurarse dicho organismo. Uno de los aspectos más positivos respecto de la dictación de esta norma radica en la estabilidad que proporciona al Ministerio en cuanto a su estructura y forma de funcionamiento. Anteriormente, los cambios estructurales al interior del MEC se realizaban por medio de Resoluciones o Actos Administrativos, razón por la cual se encontraban sujetos y dependientes de los ciclos políticos.

La promulgación de esta norma responde a una sentida demanda por disponer de una herramienta legal, antes inexistente, que en un solo documento dictaminara el marco de funcionamiento del MEC, y contribuyera a mejorar su desempeño y el cumplimiento de su misión, a asegurar su coherencia interna y coordinación institucional, y alejara a la institución de los permanentes cambios a los cuales era sujeta su organización interna (Juntos por la Educación-MEC-OEI, 2013).

De acuerdo con lo establecido en la mencionada ley, el Ministerio de Educación y Ciencias es el órgano rector del sistema educativo y como tal, es responsable de establecer la política educativa nacional, en concordancia con planes de desarrollo nacional. Su finalidad es *"garantizar la educación como un bien público y derecho fundamental del ser humano".*

En materia del efectivo ejercicio del Derecho a la Educación, la Carta Orgánica del Ministerio avanza más allá de lo que hasta esa fecha contemplaban la Constitución Nacional y la Ley General de Educación, en cuanto toma la definición que hace dicha ley respecto al concepto de Educación General Básica, como "*el proceso de crecimiento de la persona en todas sus dimensiones, para que se capacite a participar activa y críticamente en la construcción y consolidación de un estilo de vida social flexible y creativo, que le permita la satisfacción de sus necesidades fundamentales."* y lo interpreta como el contenido mínimo que la Constitución garantiza.

De esta forma la ley 5.749, del MEC, establece que **la Educación Media será considerada educación básica por ser necesaria para todos los ciudadanos, y por ende será gratuita en las instituciones educativas administradas por el Estado.** A continuación, señala que **el Estado garantizará el acceso universal y la culminación de la educación media, como parte de la educación básica obligatoria**.

En la misma dirección anterior, la ley del MEC explícita como una de las modalidades de la educación escolar a la educación permanente de personas jóvenes y adultas.

a) Funciones

La ley 5.749, considera un importante número de funciones para el MEC, las que desde una perspectiva analítica podemos agrupar en las siguientes categorías:

- Formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de educación, ciencias y formación para el trabajo.
- Promoción de la ciencia y la cultura, así como el fortalecimiento de la capacidad de investigación y desarrollo en ciencias y tecnología.
- Resguardo de la participación social en el diseño y ejecución de políticas.
- Diseño y aplicación del marco curricular, planes y programas de estudio en todos los niveles y modalidades educativas.
- Fortalecimiento de la carrera del educador.
- Evaluación del proceso de enseñanza aprendizaje.

- Promoción de la innovación educativa.
- Fortalecimiento de la gestión y de adecuados sistemas de información.
- Regulación de la oferta educativa y de la licencia de funcionamiento de los establecimientos educativos de todos los niveles.

b) Estructura orgánica del MEC

Previamente a la promulgación de la ley 5.749, el diagnóstico daba cuenta que la estructura interna del MEC se definía 'aleatoriamente' por medio de decretos que modificaban continuamente su organización, que existía una superposición de funciones y confusiones entre los roles de apoyo, asesoramiento y control con los misionales, así como también un alto número de subdivisiones internas (Juntos por la Educación-MEC-OEI, 2013).

La ley orgánica del MEC contempla dos tipologías para sus estructuras y cargos:

- ***Órganos de Gestión****:* conforman propiamente la estructura orgánica del MEC, existiendo 4 tipos de ellos: Órganos Consultivos, Órganos de Apoyo, Órganos Misionales y Órganos de Ejecución.

- ***Cargos de Dirección Política y Dirección Superior****:* corresponde a las máximas autoridades del MEC, designados por el Poder Ejecutivo, conforme a la ley. Son parte de estos cargos: Ministro, Presidentes de Órganos Consultivos, Viceministros y Directores Generales.

En el contexto de este ámbito de dirección superior, la ley contempla la existencia del Consejo de Directores Generales, instancia de conducción estratégica liderada por el Ministro o Viceministro respectivo, integrada por los directores generales con el objeto de informar, analizar y tomar decisiones relevantes en torno a la agenda educativa y sus prioridades.

Órganos de Gestión

Órganos Consultivos: Ley 5.749, Orgánica del MEC, sólo regula directamente dos Consejos Consultivos, encontrándose los demás regulados en otros textos normativos, según se indica a continuación.

Figura 3. Descripción, funciones, conformación y gestión de los principales Órganos Consultivos

Órgano	Norma aplicable	ítem	Detalle
Normas Comunes			
	Ley 5.749	Descripción	Poseen competencias deliberativas para proponer lineamientos de políticas en las materias que le son asignadas.
		Conformación	Conformados de forma representativa y pluralista por entidades del gobierno central, gobiernos departamentales y municipales; así como representantes de sectores productivos, entidades no gubernamentales y entidades gremiales.
Normas Específicas			
Consejo Nacional de Educación y Ciencias CONEC	Ley 5.749	Función	Órgano responsable de proponer las políticas educativas, la mejora permanente del sistema educativo y acompañar su implementación. Deberá participar en la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Educación, con la finalidad de coadyuvar en el logro de los fines de la educación,

Órgano	Norma aplicable	ítem	Detalle
			velar por la continuidad de las políticas públicas y apoyar la gestión del Ministerio.
		Conformación	Presidido por el Ministro de Educación y Ciencias y lo integrarán 8 personas representativas de la sociedad paraguaya elegidos por sus méritos y contribución a la sociedad en el ámbito de la educación y las ciencias.
Consejo Nacional de Educación y Trabajo	Ley 5.749	Función	Proponer y aprobar Plan Estratégico de Educación y Trabajo que contenga acciones en materia de educación técnica y capacitación laboral, propiciando la coordinación de los sectores involucrados. Asimismo, colaborará en la implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.
		Conformación	Lo integra un representante del Ministerio de Educación y uno del Ministerio de Trabajo, un representante del sector productivo y uno de los trabajadores.
		Gestión Operativa	Unidad Técnica Interministerial a cargo de dos coordinadores, uno de cada Ministerio. Responsable, entre otras materias, de instalar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Cualificaciones, el desarrollo del sistema de certificación de competencias profesionales y la existencia de un sistema integral de educación y trabajo para la formación técnica profesional.
Consejo Nacional de Educación Superior CONES	Ley 4.995	Función	Órgano responsable de proponer y coordinar las políticas y programas para la educación superior. A diferencia de otros Consejos, el CONES no tiene carácter meramente asesor, sino que cumple funciones ejecutivas en diversas materias tales como: intervenir las universidades e institutos superiores, clausurar universidades e institutos superiores o sus filiales y carreras, establecer procedimientos de articulación curricular de carreras y titulaciones, reglamentar procedimientos de movilidad de estudiantes, etc.
		Conformación	Integrado por Ministro de Educación, Rector de la Universidad Nacional de Asunción, Rector de la Universidad Católica, rectores representantes de las universidades públicas y privadas, y de los Institutos Superiores públicos y privados, catedráticos y representantes estudiantiles. En total son 13 integrantes.
		Gestión operativa	Consejo Ejecutivo, encargado de implementar las resoluciones emanadas del CONES y actuará como órgano de apoyo técnico, mediante la producción de estudios, análisis e información sobre la educación superior.
Consejo Nacional de Becas CNB	Ley 4.842	Función	órgano encargado de diseñar políticas, administrar, asignar, fiscalizar y evaluar todas las becas otorgadas por órganos de la Administración Pública, tanto de la Administración Central como de la Descentralizada, de las Entidades Binacionales, de los Gobiernos Municipales o Departamentales, así como las solventadas por otros Estados u Organismos Públicos

Órgano	Norma aplicable	ítem	Detalle
			Internacionales, que se canalicen a través del Gobierno paraguayo. Tiene como finalidad garantizar el acceso equitativo a las becas existentes, a estudiantes que hayan obtenido un alto rendimiento académico y carezcan de los recursos económicos necesarios para iniciar o proseguir sus estudios de Educación Media y Educación Superior.
		Conformación	Se encuentra integrado por 10 miembros: representantes de los ministerios vinculados con la temática, representantes de los gobiernos departamentales y municipales, y representantes de las instituciones de educación superior
Consejo Nacional de Educación Indígena CNEI	Ley 3.231	Función	Instancia de Coordinación del Sistema de Educación Indígena Nacional, encargado de definir principios y políticas, y coordinar, acompañar y evaluar los procesos pedagógicos de la educación indígena del país.
		Conformación	Representantes de MEC, CONEC, órgano indigenista oficial, gobernaciones, ONG y de los Consejos de Área de Educación Escolar Indígena.
Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia CNNA	Ley 1.680	Función	Formular políticas para la promoción, atención y protección de los derechos del niño y adolescente, así como aprobar y supervisar los planes y programas específicos aprobados por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia.
		Conformación	Un representante de: Ministerios de Educación, Salud, Justicia y Trabajo, y Defensa; de la Secretaría de la niñez y adolescencia; del el Ministerio Público; de las ONG de cobertura nacional; y de los Consejos Departamentales.
Consejo Nacional de la Cultura CNC	Ley 3.051, Capítulo III		
Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología CONACYT	Ley 2.279/2003	Función	Le corresponde la coordinación, orientación y evaluación general del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Sistema Nacional de Calidad
		Conformación	Compuesto de catorce consejeros titulares e igual número de suplentes, quienes representan a los ministerios de Planificación de la Presidencia, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Educación y Salud; a las universidades; a las asociaciones empresariales; las centrales sindicales; la Sociedad Científica y la Asociación Paraguaya para la calidad.
		Gestión Operativa	Cuenta con un Secretario Ejecutivo subordinado al Presidente del Consejo, al que le corresponde ejecutar los acuerdos de este organismo
Consejo de Administración del Fondo	Ley 4.758, art. 14 a 17	Función	Administrar el Fondo y tomar las medidas que sean necesarias para una correcta, eficiente y transparente aplicación de sus recursos

Órgano	Norma aplicable	ítem	Detalle
Nacional de Inversión Pública y Desarrollo FONACIDE		Conformación	Los Ministros de Hacienda, Educación y Salud; el Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación, el Presidente del CONACYT y 4 personas de reconocida solvencia moral, con experiencia en el área educativa,
		Gestión operativa	Secretaría Ejecutiva del Consejo estará a cargo de la Secretaría Técnica de Planificación, la que tendrá a su cargo la preparación de las reuniones, la custodia de sus resoluciones y demás documentos y la publicidad de sus actos.

Fuente: Elaboración propia.

Órganos de Apoyo, Asesoramiento y Control

Corresponde a órganos que tienen por objeto el desarrollo de actividades internas relacionadas con la organización del MEC, tales como el apoyo logístico y la prestación de servicios especializados que coadyuven a que los órganos misionales puedan cumplir con sus objetivos (Figura 4).

Figura 4. Descripción y funciones de los Órganos de Apoyo.

Órgano	Función	Estructura
Secretaría General	Responsable del sistema de gestión y producción documentaria del MEC, garantizando el flujo eficiente de correspondencia, la mantención de registros de entrada y salida de documentos y la conservación de los archivos oficiales.	
Dirección General de Gabinete	Órgano responsable de ejecutar las estrategias necesarias para fortalecer los vínculos con la sociedad, facilitando el flujo comunicacional entre el Ministro y las máximas autoridades de los órganos de gestión, y asegurando el acceso a la información institucional.	Áreas: a) Protocolo b) Comunicación c) Relaciones Gremiales d) Desarrollo Organizacional.
Dirección General de Administración y Finanzas	Órgano responsable de establecer directrices y ejecutar procesos presupuestarios de adquisiciones, tesorería, contabilidad, patrimonio y otros de carácter administrativo o financiero, necesarios para el cumplimiento de los fines del Ministerio.	Áreas: a) Finanzas. b) Administración. c) Presupuesto. d) Contrataciones. e) Infraestructura.
Dirección General de Gestión y Desarrollo del Personal	Órgano responsable de garantizar la carrera del servicio administrativo y la carrera del educador, desde el ingreso al sistema hasta su desvinculación por jubilación, renuncia, retiro o destitución, conforme a las normas legales vigentes en la materia.	Áreas: a) Concursos y selección del personal docente y administrativo. b) Movimiento y Control. c) Bienestar del personal.
Dirección General de Planificación Educativa	Órgano responsable de dirigir; ejecutar y monitorear la planificación de todos los órganos, niveles y procesos del sistema educativo nacional.	Áreas: a) Planificación y Proyectos. b) Estadísticas e Información Educativa. c) Estudios y análisis de políticas educativas. d) Monitoreo y seguimiento.
Dirección General de Auditoría Interna.	Órgano responsable de ejecutar las actividades de control interno, a fin de promover la correcta y transparente gestión de los recursos de la entidad.	Áreas: a) Auditoría de gestión. b) Auditoría financiera. c) Auditoría de seguimiento.

Órgano	Función	Estructura
Dirección General de Asesoría Jurídica	Órgano responsable de velar por los principios de seguridad jurídica y la defensa de los intereses del Ministerio ante los órganos jurisdiccionales del Estado.	a) Asuntos Jurídicos Internos. b) Asuntos Jurídicos Externos. c) Mediación.
Dirección General de Cooperación.	Órgano responsable de construir y fortalecer alianzas estratégicas, articular y promover la cooperación nacional e internacional y la unidad de la gestión en la implementación de la política educativa.	
Dirección General de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.	Órgano asesor, responsable de promover una cultura institucional, sustentada en la protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia en el ámbito educativo.	a) Dirección de Protección y Promoción de los Derechos; b) Dirección de Investigación Administrativa y Conflictos.

Fuente: Elaboración propia.

Órganos Misionales

Se entiende por Órganos Misionales a aquellos que desarrollan actividades directamente ligadas a la misión, fines y objetivos del Ministerio. Sus competencias se orientan a dar cumplimiento a las necesidades y expectativas de la ciudadanía y los usuarios de los servicios que presta la institución.

El artículo 49 de la ley 5.749, contiene el listado de aquellos órganos que son considerados misionales al interior del MEC, sin embargo, esta enumeración presenta diferencias con las normas que se desarrollan a continuación en la misma ley.

Es así como el artículo 49 establece que los órganos misionales son: el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el Viceministerio de Educación Básica, el Viceministerio de Educación Superior y el Viceministerio de Ciencias, sin embargo, el artículo 71 establece que el Viceministerio de Educación Superior considera también la responsabilidad de las materias vinculadas a la ciencia, denominándose Viceministerio de Educación Superior y Ciencias. Por su parte, el artículo 83 y siguientes, regulan al Viceministerio de Culto, que no se encuentra considerado en el listado del artículo 49.

Figura 5. Descripción y funciones de los principales Órganos Misionales

Órgano	Función	Estructura
Instituto Nacional de Evaluación Educativa	Órgano con autonomía funcional y académica que tiene a su cargo la responsabilidad de implementar el Sistema Nacional de Evaluación de la calidad de la Educación en sus diferentes componentes constitutivos. Su tarea abarca a los actores involucrados, los insumos, los procesos, los resultados y el impacto generado.	
Viceministerio de Educación Básica	Órgano responsable de la aplicación de las políticas, los objetivos y las estrategias nacionales en materia educativa, en todas las etapas y modalidades del sistema educativo nacional	a) Dirección General de Educación Inicial. b) Dirección General del Primer y Segundo ciclo de la Educación Escolar Básica.

		c) Dirección General del Tercer ciclo de la Educación Escolar Básica y de la Educación Media. d) Dirección General de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas. e) Dirección General de Educación Inclusiva. f) Dirección General de Educación Escolar Indígena. g) Dirección General de Desarrollo Educativo. h) Dirección General de Gestión Educativa Departamental. i) Dirección General de Bienestar Estudiantil.
Viceministerio de Educación Superior y Ciencias	Órgano responsable de proponer, ejecutar y evaluar las políticas públicas de educación superior en el ámbito de su competencia, en coordinación con los organismos del Estado relacionados con la materia; asegurando una articulación efectiva entre el campo de las ciencias con el de la educación, para garantizar el desarrollo de un capital humano, acorde a los avances del conocimiento y las exigencias del desarrollo del país.	a) Dirección General de Formación Profesional del Educador. b) Dirección General de Universidades, Institutos Superiores e Institutos Técnicos Superiores. c) Dirección General de Investigación Educativa. d) Dirección General de Ciencias y Tecnología. e) Dirección General de Educación en el Arte.
Viceministerio de Culto	Órgano responsable de llevar el registro oficial de las Entidades Religiosas y Filosóficas incorporadas por Decreto del Poder Ejecutivo y depende directamente del Ministro de Educación y Ciencias.	a) Dirección General de Culto. b) Dirección General de Derechos Humanos. c) Dirección de Gabinete. d) Dirección de Gestión Administrativa.

Fuente: Elaboración propia.

A estos distintos órganos, se agrega la **Unidad ejecutora de Programas y Proyectos,** que tiene el objetivo de dirigir, definir, implementar y ejecutar los programas y proyectos financiados por el Fondo de Excelencia para la Educación y la Investigación (FEEI) y otros ejecutados por el MEC, instalándose de manera independiente con el propósito declarado de simplificar los procesos y el mejoramiento de la gestión de los proyectos para la obtención de los objetivos de calidad, eficiencia y transparencia (Decreto 6.833, 2017)[7].

Órganos de Ejecución

Corresponde a las instituciones educativas que implementan la educación en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional. Constituyen órganos de ejecución la Dirección Departamental de Educación, las Supervisiones Educativas y las Instituciones Educativas (figura 6).

Figura 6. Descripción y funciones de los principales Órganos de Ejecución

Órgano	Función	Estructura
Dirección Departamental de Educación	Órganos responsables de conducir la implementación de las políticas educativas	

7 El rol de esta unidad se profundiza en el capítulo de Financiamiento.

	a nivel departamental, para el cumplimiento de los fines y principios del sistema educativo nacional.	
Consejo Departamental de Educación (CDE)	Encargado de formular políticas educativas a nivel departamental, promover la participación de la comunidad, apoyar la implementación del currículum y cumplimiento del calendario escolar, colaborar en la optimización de la inversión pública, entre otras.	
Supervisiones Educativas	Instancias responsables de coordinar y supervisar la implementación de las políticas educativas, fomentando la participación activa de los directores y demás miembros de la comunidad educativa a objeto de cumplir con los objetivos de la educación paraguaya, garantizando la aplicación de la normativa vigente en la materia	a) Supervisores de apoyo técnico pedagógico. b) Supervisores de control y apoyo administrativo.
Instituciones Educativas	Órganos responsables de implementar las políticas educativas en aula, para el cumplimiento de los fines y principios del sistema educativo nacional.	

Fuente: Elaboración propia.

La ley 5.749, Orgánica del MEC, establece en su artículo 94 las funciones de las **Direcciones Departamentales de Educación**, mencionándose como aquellas de interés las siguientes:

- Elaborar y actualizar permanentemente el diagnóstico de la situación de la educación del departamento.
- Participar en el diseño de las políticas educativas, los planes estratégicos y el presupuesto de su jurisdicción.
- Promover la participación del municipio, padres de familia, gremios docentes y otras organizaciones departamentales en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos educativos.
- Implementar políticas educativas en el Departamento, asegurando su adaptación a la realidad y necesidades locales.
- Garantizar la adecuación del currículum nacional en base a las características y necesidades del Departamento.
- Asegurar el cumplimiento del calendario escolar, en base a lo establecido en la ley, considerando la realidad local[8].
- Planificar, asesorar, supervisar y evaluar el desarrollo del proceso educativo.
- Orientar sobre la aplicación de las normas en materia de Supervisión Educativa, en sus diferentes dimensiones.
- Propones la conformación de subunidades de administración y finanzas y otras instancias necesarias para cumplir con sus objetivos.

8 La Ley 1.264 General de Educación dispone en su artículo 114 "Que el año lectivo, en la educación escolar básica, media y profesional tendrá como mínimo doscientos días laborales contando cada día con no menos de cuatro horas en los cuales no se incluyen los días de exámenes". A su vez, el artículo 115 señala que el MEC fija las fechas de admisión y matricula de los centros educativos públicos, el calendario escolar y horario de trabajo diario para los diversos turnos, y periodos escolares y días de descanso.

Por su parte, el **Consejo Departamental de Educación** se encuentra regulado en los artículos 95 y 96 de la Ley 5.749. El primer artículo establece los integrantes del Consejo, contemplando 7 miembros fijo y otros de número variable, pudiendo pertenecer a ONGs, Universidades, Iglesias y/o Gremios de la producción. Dichos consejos deben ser reconocidos por Resolución del MEC, y gozan de autonomía funcional, dictarán su propio reglamento y actuarán en estrecha relación con el Ministerio, a través de la Dirección Departamental de Educación.

Las funciones de los Consejos Departamentales de Educación se encuentran indicadas en el mencionado artículo 96, destacando las siguientes, sin perjuicio de las funciones que buscan apoyar las labores de las Direcciones Departamentales:

- Formular las políticas educativas departamentales en consonancia con las políticas nacionales.
- Promover la participación de municipios, padres de familia, gremios docentes y otras organizaciones departamentales en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos educativos.
- Concertar líneas de acción con los municipios y otros actores de la sociedad local, en el mejoramiento de la calidad, equidad, pertinencia e inclusión educativa del Departamento.
- Proponer líneas de investigación y programas específicos para la mejora del rendimiento académico.
- Proponer acciones que ayuden a la optimización de la inversión pública en educación, promoviendo la aplicación de los recursos en forma coordinada entre el MEC, el gobierno departamental, los municipios y otras instituciones.
- Participar en la elaboración del anteproyecto de presupuesto educativo de cada una de las instituciones responsables de la educación en su departamento, promoviendo el trabajo coordinado y orientado al bien común.
- Promover la integración de los Consejos Distritales de Educación.

Llama la atención que las dos primeras funciones indicadas previamente, corresponden también a funciones encomendadas a las Direcciones Departamentales.

Las **Supervisiones Educativas** se regulan en los artículos 97 y 98, estableciéndose en el primero la definición de estas y que la supervisión debe ser ejercida por supervisores de apoyo técnico pedagógico y supervisores de control y apoyo administrativo. En este punto, resulta relevante mencionar que se establece que el cargo de supervisor debe ser designado por concurso público y su permanencia estará sujeta a la evaluación de desempeño.

Por su parte, el artículo 98 indica sus funciones, resaltando las que se transcriben a continuación:

- Aplicar el programa nacional de supervisión educativa en sus dimensiones pedagógica, administrativa y comunitaria.
- Asesorar en la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales.
- Supervisar la aplicación del currículum oficial y asesorar en el proceso de adecuación curricular a nivel local, asegurando su coherencia y pertinencia.
- Ejecutar y verificar el cumplimiento de las acciones de administración escolar.
- Proponer acciones de mejora continua a la política y al programa departamental en materia de supervisión y evaluación de la calidad de la educación.

Adicionalmente a las normas antes citadas, existe la Resolución 2.309, de 3 de abril de 2007, por la cual se aprueba el Manual de Funciones del Educador de Gestión Departamental e Institucional con funciones docentes, técnicas y administrativas, la que regula respecto del Nivel Departamental los cargos de Supervisor de Apoyo y Control Administrativo, Supervisor de Apoyo Técnico Pedagógico,

Coordinador de la Unidad Departamental de Estadística y Docente Técnico de Supervisión Educativa y de Unidades Departamentales de Estadística.

De acuerdo al referido manual, el **Supervisor de apoyo y control administrativo** tiene la misión de coordinar y supervisar la implementación de las políticas educativas a nivel departamental, fomentando la participación activa de los directores y de los demás actores educativos, a fin de cumplir con los fines y objetivos de la educación paraguaya, fomentando la aplicación de los principios, normas, métodos y valores de la administración educativa. Además, su función principal es planificar, ejecutar y evaluar la gestión técnica administrativa de la educación en su departamento, asegurando la participación, calidad, equidad y pertinencia, con celeridad y transparencia en el cumplimiento de las leyes, normas, reglamentos y demás disposiciones vigentes en el Ministerio de Educación y Ciencias.

El **Supervisor de apoyo técnico pedagógico** comparte la misma misión del supervisor administrativo, siendo su función principal la de supervisar la implementación del currículo oficial y asesorar en el diseño de la adecuación curricular a nivel local, asegurando su coherencia y el logro de la pertinencia adecuada.

Ambos supervisores tienen también responsabilidades en la dimensión técnico-pedagógica, comunitaria y administrativa.

Por su parte, el Manual contempla la existencia del **Coordinador de la Unidad Departamental de Estadística,** cargo que no operaría actualmente en las Direcciones Departamentales, pero sigue existiendo en la normativa. Dicho cargo tiene por misión acompañar y participar en la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas educativas departamentales, proveyendo informaciones estadísticas e indicadores educativos confiables, relevantes y oportunos del departamento. Entre sus principales funciones se pueden mencionar: apoyar el proceso de elaboración del Plan Estratégico Departamental de Educación, el Plan Operativo Anual y el Anteproyecto de Presupuesto Departamental; capacitar a los directores y secretarios sobre el llenado de las planillas estadísticas; procesar las Planillas Estadísticas y analizar la base de datos estadísticos del departamento; elaborar y analizar indicadores educativos, entre otras. También tiene responsabilidades en las dimensiones técnico- pedagógica, comunitaria y administrativa.

Finalmente, el cargo de **Docente Técnico de Supervisión Educativa y de Unidades Departamentales de Estadística** debe ejecutar actividades técnicas y proyectos en desarrollo a fin de acompañar y coadyuvar en la optimización y el cumplimiento de los objetivos y metas departamentales y de la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas. Son funciones del cargo: apoyar el proceso de elaboración, implementación, monitoreo y evaluación del Plan Estratégico Departamental, del Plan Operativo Anual y de proyectos curriculares; acompañar y evaluar la implementación de Proyectos Educativos Institucionales; apoyar el proceso de elaboración y ejecución de proyectos de formación docente continua; diseñar y ejecutar proyectos de investigación en el ámbito pedagógico y administrativo; apoyar los procesos de selección docente en las instituciones educativas; y capacitar a los docentes para la implementación del currículo del nivel, entre otras. También tiene responsabilidades en las dimensiones técnico- pedagógica, comunitaria y administrativa.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido en la Resolución N° 5, de 2 de enero de 2017, por la cual se aprueba el Reglamento de consolidación de denuncias del MEC, existe el cargo de **Asesor Jurídico de Apoyo y Asistencia Jurídica Externa** en los departamentos, cuya función principal es consolidar un sistema de denuncias que deben ser reportadas al nivel central. Sin perjuicio de lo anterior, en la mesa técnica de marzo de 2021, el Director General de Asesoría Jurídica del MEC mencionó que los referidos abogados también brindarían el servicio de asesoría jurídica a los Directores Departamentales.

Finalmente. las **Instituciones Educativas** tienen por funciones aquellas establecidas en el artículo 100 de la ley 5.749, Orgánica del MEC:

- Aplicar el Proyecto Educativo Institucional.
- Conducir las actividades técnico-pedagógicas y administrativas de la institución a su cargo.
- Proponer lineamientos y acciones técnico-pedagógicas y administrativas, y una vez aprobado, ejecutar y evaluar su cumplimiento.
- Formular e implementar el Proyecto Educativo Institucional y otros instrumentos de gestión.
- Coadyuvar en el fortalecimiento de los Consejos Educativos Departamentales y otras formas de organización y participación.
- Proveer información estadística e indicadores educativos confiables.

En este punto, cabe señalar que la redacción de las funciones da a entender que éstas se refieren más bien a funciones propias de un director, en lugar de la institución educativa misma.

La Resolución 32.388, de 19 de octubre de 2017, del Ministerio de Educación, por la cual se aprueba el Reglamento de apertura, funcionamiento y cierre de instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada, dependientes de este Ministerio, en su artículo 2° define los términos más relevantes, entre ellos el Establecimiento o institución educativa, entendiéndola como la "*unidad básica de organización y gestión del sistema educativo nacional, en la que interactúa un grupo de personas con la finalidad de ejecutar el proceso educativo, en el marco de las leyes y reglamentaciones vigentes. Posee una administración directiva, atiende en uno o varios turnos, niveles, modalidades, tiene un nombre y un código único que lo identifica, y debe funcionar en un local escolar o espacio educativo.".*

También contempla normas sobre la apertura, habilitación, funcionamiento, cierre y clausura de las instituciones educativas para cada nivel y modalidad, normas del talento humano y requisitos de infraestructura.

2.3 FUNCIÓN PÚBLICA

La ley 1.626 de la Función Pública de 2000, tiene por objeto, según su artículo 1°, "*regular la situación jurídica de los funcionarios y de los empleados públicos, el personal de confianza, el contratado y el auxiliar, que presten servicios en la Administración Central, en los entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado*". El artículo 2° establece los cargos que quedan exceptuados de la aplicación de la ley aun cuando cumplan una función pública, dentro de ellos son de interés para el presente documentos los ministros y viceministros del Poder Ejecutivo, y los docentes en la Universidad Nacional y de las instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica.

Si bien puede causar confusión mencionar en el Diagnostico de Marco Regulatorio normativa que aparentemente no aplica al personal docente, cabe aclarar que la información levantada en las mesas técnicas y en las entrevistas con el personal da cuenta que si existe personal docente que está regido por la ley de función pública, así como personal que no cumple funciones propiamente docentes y aún así se rigen por el Estatuto del Docente. Es por lo anterior que resulta necesario analizar ambas legislaciones.

Los distintos tipos de personal dentro de la Administración del Estado que reconoce la citada ley son los siguientes:

- **Funcionario Público** es aquel nombrado por acto administrativo para ocupar permanentemente un cargo previsto en el Presupuesto General de la Nación, que desarrolle tareas inherentes a la función del organismo o entidad del Estado en el que presta servicios.
- **Personal Contratado** es aquel que ejecuta una obra o presta un servicio al Estado en virtud de un contrato y por un tiempo determinado, cuyas relaciones se rigen por el Código Civil y sus litigios por el fuero civil. La contratación no puede exceder de 12 meses, salvo que subsistan las causas, y debe atender a necesidades temporales de excepcional interés para la comunidad, como la ejecución de servicios profesionales especializados, no pudiendo desarrollar funciones o tareas distintas a aquellas para las que fueron contratados, bajo sanción de nulidad del contrato y responsabilidad penal, civil y administrativa.
- **Personal del Servicio Auxiliar** que corresponde a choferes, limpiadores, ordenanzas u otros similares, es nombrado para tales funciones por la máxima autoridad del organismo en que prestará servicios, previo procedimiento de selección simplificado, y cuya relación se regirá por el Código del Trabajo.
- **Cargos de Confianza** son aquellos ejercidos, entre otros, por ministros y viceministros del Poder Ejecutivo, funcionarios designados con rango de ministros y los funcionarios que detenten la representación del Poder Ejecutivo en órganos administrativos, el secretario general, el secretario privado, el director administrativo y el director financiero del gabinete de los ministros del Poder Ejecutivo, los directores jurídicos, económicos o similares de los organismos o entidades del Estado, con excepción de los que integran la carrera de la función pública. Son sujetos a libre disposición y pueden ser removidos por quien esté facultado para ello o, en ausencia de él, por la máxima autoridad del organismo, sin los efectos económicos del despido. En el caso de los funcionarios que hayan sido promovidos a estos cargos conservan los derechos adquiridos con anterioridad al nombramiento. Les es aplicable el régimen general de los funcionarios de carrera.

La carrera administrativa de los funcionarios públicos contempla requisitos para su ingreso en el artículo 14 de la ley 1.626 (2000), debiendo cumplir, entre otras condiciones, poseer idoneidad y capacidad, necesarias para el ejercicio del cargo, comprobadas mediante el sistema de selección establecido.

Respecto del ingreso a la carrera administrativa, éste será mediante un concurso público de oposición entendido como un "*conjunto de procedimientos técnicos, que se basará en un sistema de ponderación y evaluación de informes, certificados, antecedentes, cursos de capacitación y exámenes, destinados a medir conocimientos, experiencias e idoneidad del candidato, expresándolos en valores cuantificables y comparables, conforme el reglamento general que será preparado por la Secretaría de la Función Pública y aprobado por decreto del Poder Ejecutivo.".(art 15, Ley 1.626)*

Agrega en su artículo 17 que el acto jurídico por el que se disponga el ingreso a la función pública transgrediendo la ley o su reglamento es nulo, sin importar el tiempo transcurrido. Asimismo, los actos del afectado serán anulables, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa que corresponda a los responsables del nombramiento.

El nombramiento del funcionario es provisorio por seis meses a modo de prueba, después del cual la relación puede ser terminada sin indemnización ni preaviso. Si la relación continua, ésta adquirirá estabilidad provisoria hasta los dos años ininterrumpidos de servicio en la función pública, siempre que aprueben las evaluaciones contempladas en el reglamento interno del organismo o la entidad del

Estado en que presta servicios. Aquellos que resulten reprobados en dos exámenes consecutivos de evaluación serán desvinculados en la función pública, dentro del plazo de 30 días.

Respecto de las remuneraciones, el Presupuesto General de la Nación fija anualmente en el Anexo del Personal los sueldos correspondientes a cada cargo, la naturaleza del mismo, su categoría y el número de funcionarios. El cargo público es la función a desempeñar y es creado por ley, con su denominación y remuneración prevista, tiene un orden jerárquico en virtud del cual le corresponderá una facultad, mientras mayor sea ésta, mayor será la responsabilidad. A su vez, cada cargo está contemplado en una clasificación que constituye la base para determinar la remuneración de los mismos en el anexo del personal en el Presupuesto General de la Nación.

La promoción del funcionario sólo se hará previo concurso de oposición en razón de las calificaciones obtenidas y méritos, aptitudes y honorabilidad, comprobados mediante evaluaciones periódicas o de carácter extraordinario.

En este punto, cabe recordar que la Constitución Nacional dispone en su artículo 105 la prohibición de doble remuneración de los funcionarios públicos, con excepción de los que provengan del ejercicio de la docencia.

El término de la relación jurídica entre un organismo del Estado y sus funcionarios puede fundarse en la renuncia, jubilación, supresión o fusión del cargo, destitución, muerte y cesantía por inhabilidad física o mental comprobada. La destitución será dispuesta por la autoridad que lo designó y deberá estar precedida por un fallo condenatorio del sumario administrativo, la que podrá ser revocada judicialmente.

En lo relativo a capacitación o adiestramiento, los funcionarios serán autorizados a asistir, una vez al año, como alumnos o profesores, a los cursos que respondan a programas del organismo o entidad en que presten servicios. Si fuere por un tiempo mayor se requerirá del permiso de la máxima autoridad del organismo o entidad del Estado, previo parecer de la Secretaría de la Función Pública. Cabe señalar que es una obligación del funcionario público capacitarse en su servicio.

También puede concederse permiso especial, sin goce de sueldo, para prestar servicios en otra repartición, hasta 1 año; para usufructuar una beca de estudio o capacitación, hasta 3 años; y para ejercer funciones en organismo públicos internacionales, hasta por 4 años.

El régimen disciplinario aplica a los funcionarios públicos que incurran en responsabilidad administrativa por incumplimiento de sus deberes u obligaciones o por infringir las prohibiciones establecidas en ley y leyes análogas. Las faltas leves están señaladas en el artículo 66 y sus sanciones en el 67, pudiendo ser aplicadas por el jefe de la repartición donde presta servicios sin sumario administrativo previo, y las faltas graves y sus sanciones se regulan en el artículo 68 y 69, siendo aplicadas previo sumario administrativo. El sumario administrativo puede ser iniciado de oficio o por denuncia, corresponde a la Secretaría de Función Pública nombrar al juez instructor, y concluirá con la resolución definitiva dentro de los 60 días hábiles desde el inicio, salvo excepciones. La resolución puede ser objeto de acción contenciosa administrativa dentro del plazo de 10 días hábiles desde la notificación. Por su parte, las cuestiones litigiosas suscitadas entre los funcionarios públicos y el Estado serán de competencia del Tribunal de Cuentas.

Respecto de la Seguridad Social, la ley establecerá el régimen del seguro social de los funcionarios públicos con los beneficios y prestaciones que contemplará, y será financiado por los funcionarios y el Estado. La jubilación es obligatoria a los sesenta y cinco años, se otorgará por resolución del Ministerio de Hacienda o por autoridad facultada al efecto por leyes especiales. Resulta de interés citar el artículo 107, que dispone que en caso de que el funcionario público sea trasladado a otro organismo con régimen de jubilación diferente, podrá optar en continuar en la caja a la que pertenecía o incorporarse a la otra caja de jubilación conservando su antigüedad.

Los funcionarios que se hayan acogido al régimen jubilatorio no podrán ser reincorporados a la administración pública, excepto en docencia e investigación científica.

La Ley 1.626 crea la Secretaría de la Función Pública, la que fue reestructurada orgánica y funcionalmente mediante el Decreto 4.067 de 2010. La Secretaría es el ente responsable de vigilar el cumplimiento de la ley y de promover por medio de normas técnicas los objetivos de la función pública, estará a cargo un Secretario y será el organismo central normativo para todo cuanto tenga relación con la función pública y con el desarrollo institucional. Asimismo, se crea la Junta Consultiva de la Secretaría, conformada por un representante del Poder Ejecutivo, de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados y del Poder Judicial, con la finalidad de asesorar al Secretario. Entre sus funciones relevantes, cabe mencionar la de i) formular la política de recursos humanos del sector público, ii) participar en el estudio y análisis de las normas que regulan el sistema de jubilación y pensión, iii) detectar las necesidades de capacitación del funcionario público y establecer planes y programas necesarios, y iv) asesorar a organismos y entidades del Estado para la racionalización en materia de escalafones y proponer criterios para la formulación de la política de remuneración a los funcionarios públicos.

Cabe mencionar que el artículo 98 de la citada ley, establece que sus disposiciones serán aplicadas con criterio de centralización normativa y descentralización operativa.

2.4 ESTATUTO DEL DOCENTE

Las normas asociadas al ejercicio de la profesión de educador se encuentran contenidas en la Ley General de Educación y particularmente en la Ley 1.725 de 2001, que establece el Estatuto del Docente. Dicho estatuto, regula "*el ejercicio de la profesión de educador en los niveles de educación inicial, escolar básica y media del Sistema Educativo Nacional que se ejerza en establecimientos, centros o instituciones educativas públicas o privadas*."

El Estatuto docente utiliza el concepto de "educador profesional", que no se encuentra referido a la posesión de un Título Profesional específico de Profesor o Educador, sino más bien al cumplimiento de una actividad docente de manera regular. Para el ejercicio de esa actividad docente, se solicita estar en posesión de un título habilitante en cualesquiera de las ramas del saber humanístico, científico y tecnológico, y encontrarse matriculado, correspondiendo esto último a un registro oficial ante el MEC.

Sin embargo, la norma mencionada no se encuentra ajustada a lo establecido en el artículo 131 de la Ley General de Educación que reconoce el carácter profesional de los educadores, los cuales deberán ser egresados de los centros de formación docente, institutos superiores o universidades, con planes y programas de formación o perfeccionamiento en ciencias de la educación.

La definición legal respecto del concepto de Educador o Docente es relevante en cuanto debiese determinar el tipo de formación de los mismos, así como el desarrollo de la carrera profesional al interior del sistema educativo.

Según lo establecido en el Decreto 468, que reglamenta la ley 1.725, "*las personas que posean título académico a nivel de grado o postgrado podrán ejercer la docencia en áreas afines a su especialidad en los distintos niveles educativos previa habilitación pedagógica en cursos de formación no menores a 500 horas cronológicas de duración."*

Para efectos del Estatuto del Docente, se consideran como actividad profesional del educador:

- **Las funciones docentes:** La enseñanza impartida en aulas, talleres o laboratorios, en los diferentes niveles y modalidades educativas; y
- La **actividad técnico-pedagógica** desarrollada en instituciones de enseñanza a cargo del Ministerio de Educación y Cultura o en otras instituciones educativas debidamente autorizadas por autoridad competente.

Adicionalmente la ley considera que también se mantiene en la carrera docente, el educador que ejerza **funciones técnico-administrativas,** entendiendo por tales los cargos directivos o de superior relacionados con la planificación, organización, administración y evaluación de los diversos niveles y modalidades del sistema educativo.

Existirá un Manual de Funciones para especificar cada una de las funciones, tanto docentes como técnico-pedagógicas, que corresponderán a los cargos creados por la legislación correspondiente.

a) Formación Inicial Docente y Actualización:

Desde la perspectiva de la institucionalidad, la Ley 5.749, Orgánica del MEC considera la existencia de una Dirección General al interior del Viceministerio de Educación Superior, que se encuentra orientada exclusivamente a la formación profesional del educador. De esta forma, la Dirección General de Formación Profesional del Educador es el órgano responsable de formular las políticas públicas para la formación, especialización, actualización y perfeccionamiento del educador de todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

Para desarrollar sus funciones, la Dirección cuenta con áreas dedicadas a Formación Inicial; Formación en Servicio; y Profesionalización Docente.

En materia de Formación Inicial, el artículo 34 de la ley 1.725, Estatuto Docente, establece que "*la formación de educadores corresponderá a los centros de formación docente, institutos superiores o universidades"*. De acuerdo con ello, la formación docente no presenta un estándar único, en cuanto la ley autoriza que esta formación se entregue en nivel técnico (con dos años de duración) y profesional, conducente además a una Licenciatura.

Por su parte, la Ley 1.264, General del Educación, establece en su artículo 51 que, entre las instituciones de formación profesional del tercer nivel, el MEC deberá priorizar los institutos de formación docente", que se ocuparán de la formación para:

- Capacitar a los educadores con la más alta calidad profesional, científica y ética;
- Lograr el eficaz desempeño de su profesión en cada uno de los niveles del sistema educacional y en las diversas modalidades de la actividad educativa;
- Actualizar y perfeccionar permanentemente a los docentes en ejercicio; y,

- Fortalecer su competencia en el campo de la investigación educativa y en el desarrollo de la teoría y la práctica de las ciencias de la educación.

Los Institutos de Formación Docente no son autónomos, y dependen del MEC para la definición de sus vacantes, así como para la habilitación anual de programas. Pueden ser de gestión oficial o privadas.

En relación con la formación permanente o actualización de los profesores en ejercicio, la Ley 1.264, General de Educación encomienda esta función al MEC señalando que: "*El Ministerio de Educación y Cultura establecerá programas permanentes de actualización, especialización y perfeccionamiento profesional de los educadores." (art. 132)*

Asimismo, en el artículo 51 mencionado anteriormente, se establece que parte de la función de los Institutos de Formación Docente también es la actualización y perfeccionamiento de los profesores en ejercicio.

Por su parte, la ley 1.725, del Estatuto Docente, contiene una norma más detallada en materia de capacitación y actualización al señalar en su artículo 35 que:

- Corresponde al MEC, a través de sus instancias zonales, departamentales y regionales, promover la actualización y formación de los educadores.
- Los gobiernos departamentales, las municipalidades, las entidades privadas y las organizaciones gremiales y/o culturales, podrán apoyar y promover los procesos de capacitación y actualización permanente en coordinación con las instituciones responsables.
- Los proyectos de capacitación y actualización podrán ser ejecutados también por instituciones de educación superior.

Del conjunto de las normas referidas a la actualización permanente de los profesores, no resulta claro quién tiene, en definitiva, la responsabilidad de generar una oferta para estos efectos, quiénes son los ejecutores de los planes de formación, y quién la financia. En definitiva, las normas existentes no son claras respecto de cómo debe operar el sistema de formación continua de los docentes.

En términos del Aseguramiento de la Calidad de las instituciones de nivel terciario que desarrollan formación docente, podemos distinguir dos procesos distintos y consecutivos: Licenciamiento y Acreditación.

El Licenciamiento se entiende como "la certificación de que una Institución Formadora de Docentes, habilitada, cumple con los criterios esenciales de calidad establecidos, para sus dimensiones: propósitos institucionales, organización, gestión y administración, implementación del currículum, vinculación con el medio, recursos humanos e infraestructura y recursos para la enseñanza"[9].

Este proceso de Licenciamiento es realizado por el propio MEC, en cuanto este es el único ente en Paraguay con facultades para autorizar o rechazar el funcionamiento de un IFD y sus programas. Para estos efectos el Ministerio dispone de un Manual de Licenciamiento para los IFD (2007)

La Acreditación por su parte, corresponde al proceso de *"certificación de la calidad académica de una institución de educación superior o de una de sus carreras de grado o curso de postgrado, basada en un juicio sobre la consistencia entre los objetivos, los recursos y la gestión de una unidad académica"*. Art. 20 Ley 2.072/03.

9 Risso Jorge, Fariña Violeta. Mecanismos de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes en Paraguay, RECIFFUNA vol 4, n°1, enero-julio, 2017.

La acreditación es voluntaria, salvo para *"las carreras de derecho, medicina, odontología, ingeniería, arquitectura e ingeniería agronómica, y para aquellas que otorguen títulos que habiliten para el ejercicio de profesiones cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio"* (Art 2° Ley 2072/03).

Si bien la ley no establece cuál es el órgano responsable de definir qué carreras conducen a profesiones cuya práctica puede dañar la integridad o el patrimonio de las personas, el documento que define el Mecanismo de Licenciamiento establece que, en conformidad a las normas de la Ley Nº1.264/98 la formación de docentes es una de las carreras prioritarias para la sociedad paraguaya y, por consiguiente, pertenece a esta categoría[10].

Esta etapa se aplicará obligatoriamente a aquellas Instituciones Formadoras de Docentes que superaron exitosamente la primera, y por consiguiente, están en condiciones de someterse al proceso de acreditación administrado por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de Educación Superior (ANEAES).

b) Carrera de educador profesional

Desde un punto de vista de estructura institucional, la carrera de los docentes se encuentra gestionada a través de un Órgano de Apoyo del MEC denominado **Dirección General de Gestión y Desarrollo del Personal**, al cual le corresponde la definición y ejecución de políticas en materias de selección, contratación y nombramientos y desarrollo de la carrera docente; impulsar programas de formación y desarrollo del personal, implementar y evaluar la correcta aplicación del sistema de pensiones, organizar y mantener actualizada la matrícula, etc.

Requisitos de acceso:

a.- Título habilitante
b.- Reconocida honorabilidad y buena conducta
c.- Ser idóneo para el ejercicio de la función docente.

En el ámbito del sector público, el acceso a la carrera de educador profesional se hará por concurso de oposición, los que se regirán por una reglamentación especial y estarán a cargo de los órganos creados a este efecto en cada región. El educador profesional, ganador de una selección en concurso público de oposición y méritos adquirirá estabilidad en el cargo luego de un periodo de prueba de un año, durante el cual se evalúa su desempeño profesional.

Carrera del Educador Profesional: Consta de cinco grados académicos, entre los que se asciende cumpliendo los siguientes requisitos:

a) Cinco años en el grado inmediato anterior;
b) Haber satisfecho exigencias de perfeccionamiento establecidas en el reglamento de Promoción; y
c) Haber realizado una investigación educativa, según el área de sus funciones.

Adicionalmente, para ascender del cuarto al quinto nivel se requiere que el educador acredite su formación pedagógica universitaria.
Además de los profesores Titulares (aquellos designados por concurso de oposición) existe la categoría de educadores Interinos, que son aquellos que acceden al cargo temporalmente en reemplazo de los titulares. Estos contratos no podrán exceder del plazo de un año, y no podrán renovarse o prorrogarse.

10 Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes, pag. 23

Para todos los efectos, en las instituciones educativas del sector público la carrera educativa durará veinticinco años, contados a partir del primer nombramiento.

c) Remuneraciones

La ley incorpora el concepto de **Salario Básico Profesional**, el que resulta aplicable tanto al sector público como privado. Se entiende por tal, a la "*remuneración evaluable en dinero, en virtud de las funciones docentes, técnicas y administrativas establecida en el Presupuesto General de la Nación para cada función." (art. 23 Ley 1.725)*

Corresponde al MEC establecer un mecanismo de valoración entre las funciones indicadas, el cual deberá respetar los siguientes principios:

- Las funciones docentes, técnicas y administrativas de todos los niveles o modalidades tendrán como límite máximo de jornada laboral dos turnos, una jornada completa o su equivalente en horas cátedra;
- El máximo salario que pudiera corresponder a los educadores profesionales que ejerzan la función docente por las horas de trabajo establecidas en el inciso a), en ningún caso será igual o mayor al salario estipulado para el personal jerárquico superior que ejerza funciones técnicas o administrativas.

Para los educadores profesionales del sector público se establece un incremento salarial de acuerdo al escalafón del educador:

- Diez por ciento más por nivel profesional sobre el salario básico profesional, por cada grado, a partir del 2º grado; y
- Cinco por ciento más por antigüedad, por cada grado, hasta un total de veinticinco años y de manera automática.

d) Jubilación

Para efectos de la jubilación de los educadores profesionales, el Estatuto Docente establece reglas especiales más favorables que las reglas generales del país en la materia.

Se considera como requisito para acceder a la jubilación, haber cumplido la edad de 45 años los varones y 40 las mujeres. A estas últimas se les computa, además, un año por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia con un tope de 5 años por esta causa.

La ley considera un sistema automático para acceder a la jubilación, el que opera un mes después de que se cumplan los requisitos. Si bien en la práctica este sistema automático no se encuentra operando de manera óptima, el espíritu de la legislación es que la jubilación se produzca efectivamente al momento de darse por cumplidos los requisitos, generándose de pleno derecho la vacancia del cargo.

Sin perjuicio de lo anterior, la ley señala que el educador jubilado podrá ser contratado por plazo determinado para ejercer funciones docentes, técnico- pedagógicas o las que la autoridad competente les confíe.

e) Régimen Disciplinario

Finalmente, el Estatuto Docente establece un régimen disciplinario, considerando la aplicación de medidas disciplinarias de tres niveles distintos:

- Primer orden: Son aplicadas por el jefe inmediato superior, y no requieren de una investigación administrativa previa.
- Segundo orden: Son aplicadas por el Juez Administrativo y requiere de una investigación administrativa previa. Por esta vía se pueden imponer las sanciones de:
  - Suspensión sin goce de sueldo hasta ciento ochenta días;
  - Separación del cargo y traslado. El traslado se hará a otro cargo de rango inferior, si lo hubiese; y,
  - Destitución.
- Tercer Orden: Son aplicadas por el MEC, requiere de una investigación administrativa previa y consiste en la casación de la matrícula del educador profesional y conlleva su destitución. La ley no establece cuáles son las conductas que ameritan la sanción de tercer orden, por lo cual se debe interpretar que corresponderá a cualquier acción que se estime de mayor gravedad que aquellas que la ley tipifica para la aplicación de sanciones de segundo orden, o la reiteración de estas últimas.

2.5 EDUCACIÓN INICIAL

La normativa aplicable a la Educación Inicial corresponde principalmente a la Ley 1.264 General de Educación y el Reglamento de la Educación Inicial contenido en la Resolución N° 37.885, de 2017, del Ministerio de Educación y Ciencias.

De acuerdo con el citado Reglamento, la Educación Inicial apunta al desarrollo integral de los niños menores de 0 a 6 años de edad mediante la atención de sus necesidades bio-psicomotoras, cognitivas, sociales, emocionales y afectivas, y también la prevención y detección de dificultades e interferencias en su desarrollo y crecimiento (art. 2).

Por otra parte, mediante Decreto 7.126 de 2011 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Integral de Primera Infancia 2011-2020 y se facultó al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia la creación de la Comisión Nacional de Primera Infancia. Posteriormente, en 2020 se elabora el Plan Nacional de la Niñez y Adolescencia 2020-2024 por el referido Consejo. Asimismo, el 9 de septiembre de 2020, el Gobierno de Paraguay lanzó la estrategia nacional de atención a la primera infancia "Kunuú", que tiene por objetivo identificar las acciones críticas del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020, y establecer un mecanismo de trabajo territorial para estandarizar protocolos de actuación o trabajo conjunto intersectorial, para priorizar inversión que asegure el cierre de brechas en equipamiento, infraestructura y recursos humanos, y para fortalecer la gobernanza para abordar temas de primera infancia.

a) Institucionalidad

La Educación Inicial en Paraguay está encargada a la Dirección General de Educación Inicial, dependiente del Viceministerio de Educación Básica, del Ministerio de Educación y Ciencias. De acuerdo con la Ley 5.749, Orgánica del Ministerio de Educación, esta Dirección es la responsable de la ejecución de planes y programas de educación inicial y la implementación del currículum correspondiente.

El Reglamento contenido en la Resolución N° 37.885, de 2017, define a la referida dirección como el *"órgano técnico dependiente encargado de planificar, ejecutar, monitorear y evaluar las acciones vinculadas con educación inicial" (art 15).* Agrega que conjuntamente con la Dirección General de Educación Escolar Básica 1° y 2° ciclos, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Ministerio de Niñez y Adolescencia, son responsables de la atención integral de la primera infancia.

El citado cuerpo reglamentario añade en la estructura a la Red Nacional de Educación Inicial, definiéndola en su artículo 17 como *"un sistema de enlaces y vínculos que tiene como objetivo general o constituirse en una estructura dinámica conformada por organizaciones institucionales y equipos profesionales en el ámbito nacional, departamental y local, involucrados en la educación inicial y capaces de implementar eficaz y oportunamente las políticas del nivel."*.

Entre sus objetivos específicos de interés se pueden mencionar los siguientes (art. 18):

- Fortalecer la estructura organizativa horizontal y las prácticas institucionales y grupales a favor de la educación de la primera infancia, mediante la acción concretada de la Dirección General de Educación Inicial y Red de Técnicos Zonales de Educación Inicial, con todas las instituciones e instancias del Estado y la Sociedad Civil.
- Facilitar la comunicación y coordinación entre la institucionalidad de educación, desde la Dirección de Educación Inicial hasta los docentes y las familias, pasando por los directores departamentales, supervisores, técnicos zonales, entre otros; entre la Dirección General de Educación Inicial, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Niñez y Adolescencia, el Instituto de Bienestar Social y demás instituciones públicas de todos los niveles, que desarrollen planes, programas y proyectos a favor de la primera infancia; y entre la Dirección General de Educación Inicial y las demás direcciones generales de educación y organizaciones no gubernamentales (ONGs) del sector de primera infancia.
- Gestionar los planes, programas y proyectos de mejoramiento de la educación inicial.
- Conformar equipos técnicos de trabajo, interinstitucionales e intersectoriales, para establecer mecanismos de concentración, elaborar instrumentos normativos y de planificación, y estándares de evaluación de logros en el desarrollo infantil temprano, y la gestión institucional vinculada.
- Fortalecer las competencias técnicas de la Dirección General de Educación Inicial y los equipos de trabajo, a través de capacitaciones continuas, pasantías, intercambios entre instituciones nacionales y extranjeras del sector.
- Gestionar, promover y evaluar a los docentes y educadores, en las dos modalidades, mediante capacitaciones, círculos de aprendizajes, pasantía y monitoreos.

La Red integra las formas organizativas desconcentradas y descentralizadas, a través de la organización y gestión central, departamental y local, en los sistemas educativos, de salud y promoción y protección de la niñez. En virtud de ello, a nivel central, la Red está conformada, dentro del Ministerio de Educación y Ciencias, por la Dirección General de Educación Inicial y sus Direcciones de Educación Inicial Formal y No Formal y la Dirección General de Fortalecimiento del Proceso Educativo; en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, por la Dirección General de Programas de Salud y la Dirección Integral de Salud de Niñez y Adolescencia, y el Instituto de Bienestar Social; y en el Sistema de Protección y Promoción de la Niñez y Adolescencia, por la Ministerio de Niñez y la Adolescencia, el Ministerio de Justicia, del Trabajo, de Defensa y la Comisión Nacional de Primera Infancia.

A su vez, la Red tiene una conformación a nivel departamental y local, en el primero se pueden mencionar como integrantes a las direcciones departamentales de educación, supervisores administrativos regionales, pedagógicos zonales técnicos, y especialistas; Organizaciones no gubernamentales y fundaciones vinculados con los Consejos Departamentales de Educación, de Salud, de la Niñez y Adolescencia, e instancias desconcentradas de otros organismos públicos y privados vinculados. A nivel local, la Red cuenta con la participación de los Directores de escuelas, los Docentes de aula inicial y de primer grado, las Asociaciones de cooperación escolar, los Consejos municipales o locales de salud, los Consejos municipales de la niñez y adolescencia, las Consejerías municipales de los derechos del niño, niña y adolescente e instancias y organizaciones vinculadas.

La Red toma las decisiones a través de un sistema de conducción, en el que todos deben participar con miras a la solución sistemática de los problemas, mediante métodos de consulta y evaluaciones, además de la articulación de acciones a ser ejecutadas.

Por su parte, la Ley N°1.680 de 2001 que contiene el Código de la Niñez y la Adolescencia crea el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, en el Capítulo I del Título I del Libro II, estableciendo su competencia para preparar y supervisar la ejecución nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos del niño y del adolescente. El Sistema tiene un Consejo Nacional, presidido por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (nivel central) y Consejos Departamentales (nivel departamental) y Municipales (nivel local) de Niñez y Adolescencia. A su vez, cada nivel cuenta con sus respectivos consejos con representantes del gobierno y sociedad civil.

Resulta importante mencionar que la Ley N° 6.174 de 2018 eleva al rango de Ministerio a la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia que pasa a denominarse Ministerio de la Niñez y Adolescencia, señalando que éste es la institución responsable de cumplir y hacer cumplir las políticas públicas elaboradas por el Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, así como cooperar con los gobiernos departamentales y municipales en materia de niñez y adolescencia, conforme a las disposiciones establecidas en la Ley N°1.680, Código de la Niñez y Adolescencia (artículo 1°). Entre sus funciones de interés es posible mencionar las siguientes: Cumplir con las políticas elaboradas por el Sistema, Facilitar el relacionamiento y la coordinación entre los distintos consejos que integrarán el Sistema, Conformar el Consejo Nacional e impulsar la conformación, relacionamiento y coordinación de los consejos departamentales y municipales de la niñez y la adolescencia, y Asesorar y prestar asistencia técnica a entidades estatales, privadas, organizaciones civiles, gobiernos departamentales y municipales, a solicitud de los mismos, así como también promover y coordinar con ellos las iniciativas que guarden relación con los fines de esta ley.

Posteriormente, mediante el Decreto Ejecutivo Nº 7126 de 2011 se faculta al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia para crear la Comisión Nacional de Primera Infancia (CONPI), creada por resolución del Consejo Nacional Nº 01/2013, y se aprueba el primer Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020. La CONPI está integrada por el Ministerio de la Niñez y Adolescencia, el Ministerio de Educación y Ciencias y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y está encargada de monitorear sobre los avances en la ejecución del Plan durante su vigencia e informar al referido Consejo.

En el año 2020, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia a través de su Resolución Nº 02 de 2020 modificó la Resolución Nº 01 de 2013 que creó la CONPI y la reemplaza por el Equipo Nacional de Primera Infancia (ENPI). Éste se conforma por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, la Oficina de la Primera Dama, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social y la Presidencia de la República, y está encargada tanto de la coordinación de la implementación de las metas del Plan, como de liderar el proceso de planificación presupuestaria intersectorial para los proyectos.

El 14 de agosto de 2020, se formalizó la conformación del Equipo Nacional de Primera Infancia por el Decreto Ejecutivo N°3.938, disponiéndose su creación en el artículo 1°, su integración en el artículo 2°, además de designar como Coordinación General y Jefatura del ENPI al Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, conforme a las atribuciones conferidas por la Ley N°6.174/2018. El artículo 3° define las funciones del ENPI, siendo de interés la de definir sobre la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las Políticas Planes y Programas Nacional de Primera Infancia a ser propuestas al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia para su aprobación, definir metas relacionadas, coordinar y

monitorear la planificación eficiente y sostenible, y liderar el proceso de planificación presupuestaria intersectorial

b) Proceso Educativo

La Educación Inicial se implementa en modalidad formal, no formal y refleja, y se estructura en 2 etapas, la primera va desde los 4 meses hasta los 3 años, y la segunda etapa empieza en los 3 años y se extiende hasta los 6. La etapa prescolar (5 años cumplidos) tenderá a la escolarización, es decir, será preferentemente en la modalidad formal, pudiendo en casos específicos ser impartida en una institución no formal.

El Reglamento 37.885, de Educación Inicial, señala que las instituciones, organizaciones e iniciativas que realizan acciones en dicha educación, sean de atención directa (espacio de desarrollo infantil) o indirecta (texto y materiales didácticos, impresos y audiovisuales), deberán contemplar en la planificación, ejecución y evaluación de los objetivos de logros, lo establecido por el Marco Curricular.

En el ciclo de Educación Inicial la enseñanza se realizará en la lengua oficial materna del educando desde los comienzos del proceso escolar o desde el primer grado. La otra lengua oficial se enseñará también desde el inicio de la educación escolar con el tratamiento didáctico propio de una segunda lengua.

Dentro de la educación inicial, se implementará programas de prevención de dificultades del aprendizaje, así como sistemas de evaluación para la detección precoz de condiciones intelectuales superiores, inferiores y deficiencias sensoriales para tomar medidas oportunas y adecuadas a cada caso.

El Reglamento de Educación Inicial prohíbe expresamente la aplicación de exámenes de admisión y de promoción a los niños y niñas, en cualquier etapa, los que serán declarados inválidos en caso de constatarse su aplicación por la Supervisión Educativa.

c) Establecimientos

Los servicios de atención directa en educación inicial deben implementarse en espacios de desarrollo infantil, pudiendo ser de carácter formal o no formal. Éstos pueden ser administrados por el Estado, por personas físicas o jurídicas, asociaciones o empresas con aportes del Estado, o por gestión privada o comunitaria. El Reglamento 37.885, en el capítulo II del título IV, establece las especificaciones y requisitos, horarios, suministro de alimentos y monitoreo, entre otros, que deben cumplir los establecimientos, en virtud de la etapa de atención y la modalidad en que opera.

A su vez, en el capítulo III establece el equipo humano que debe conformar los espacios de desarrollo infantil, correspondientes a un director o coordinador, un docente de educación inicial, un auxiliar, un personal de salud, un personal de cocina, personal administrativo, personal de servicio logístico, técnicos zonales de educación inicial y personal transitorio, tales como psicopedagogos, pediatras, oftalmólogos, fonoaudiólogos, odontólogos, nutricionistas, enfermeras, asistente social.

Los espacios de desarrollo educativo deben contar con la habilitación correspondiente expedida por la Dirección General de Educación Inicial del Ministerio de Educación y Ciencias, la que debe ser tramitada por todos los servicios, sean de gestión pública, privada o privada subvencionada. Los requisitos y procedimientos para la apertura de espacios de desarrollo infantil o de la habilitación de una o más secciones, están regulados en los artículos 57 y siguientes del Reglamento de la Educación

Inicial contenido en la Resolución N° 37.885. Los espacios de desarrollo infantil podrán ser clausurados temporal o definitivamente por las causales contempladas para tales efectos en el citado Reglamento.

El artículo 63 de la Resolución N°37.885 dispone que las instituciones y organizaciones educativas del nivel de gestión pública, privada y privada subvencionada son pasibles de monitoreo y control por parte de los organismos especializados del MEC, sea en forma periódica o aleatoria o por denuncias, así como de las instalaciones de los servicios educativos. No obstante, la citada norma no va acompañada de las necesarias facultades de control y fiscalización por parte de la Dirección General de Educación Inicial y/o de las Supervisiones Departamentales, y de procedimientos y sanciones aplicables por los incumplimientos a la normativa que regula las instituciones y organizaciones educativas, los espacios de desarrollo infantil y la educación inicial.

d) Docentes

La Ley 1.264 General de Educación dispone en su artículo 30 que la educación inicial será impartida por profesionales de la especialidad. Agrega que, en caso de no poder contar con suficiente personal, se podrán autorizar a profesionales no especializados en la materia para ejercer dicha docencia, con expresa autorización del Viceministro de Educación.

La capacitación docente está encargada a los Técnicos Zonales de Educación Inicial, en coordinación con actores educativos departamentales y la Dirección General de Educación Inicial, se aplicará a docentes y educadores de todas las modalidades y tratará sobre la implementación del currículo del nivel.

2.6 EDUCACIÓN SUPERIOR

La Ley 4.995 de Educación Superior tiene por objeto "*regular la educación Superior del sistema educativo nacional, definir los tipos de instituciones que lo integran, establecer sus normativas y los mecanismos que aseguren la calidad y pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que lo conforman, incluyendo la investigación." (art 1°).*

En primer lugar, la ley define la Educación Superior como aquella que se desarrolla en el tercer nivel del sistema educativo nacional, con posterioridad a la educación media y tiene por objeto la formación personal, académica y profesional de los estudiantes, así como la producción de conocimientos, el desarrollo del saber y del pensamiento en las diversas disciplinas y la extensión de la cultura y los servicios a la sociedad. Agrega que la educación superior es un bien público y, por ende, es un factor fundamental para el desarrollo del país, en democracia y con equidad. (art. 2)

Los objetivos de la educación superior están señalados en el artículo 6 de la citada ley, y podemos mencionar resumidamente que son: la formación de profesionales y líderes, ofrecer formación científica, humanística y tecnológica, investigar y capacitar para la investigación y el pensamiento teórico a los estudiantes, extender los conocimientos, servicios y cultura a la sociedad, entre otros.

a) Rol del Estado

La educación superior es responsabilidad del Estado. El Estado reconoce y garantiza el derecho a esta educación como un derecho humano fundamental para todos aquellos que quieran y estén en condiciones legales y académicas para cursarla.

b) Institucionalidad

Los órganos de gestión de la educación superior y certificaciones son: el Consejo Nacional de Educación Superior, el Consejo de Rectores de Universidades, y el Consejo de Directores Generales de Institutos Superiores

El **Consejo Nacional de Educación Superior** es responsable de proponer y coordinar las políticas y programas para la educación superior, entre las funciones de interés cabe mencionar: proponer las políticas para el desarrollo y funcionamiento de la educación superior, de acuerdo con los planes de desarrollo nacional; establecer criterios académicos y técnicos básicos que deberán reunir los currículos; elaborar planes y propuestas acerca de las necesidades y fuentes de financiación de la educación superior; informar anualmente al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo sobre la situación de la educación superior en el Paraguay; y aplicar las sanciones respectivas en caso de incumplimiento de las exigencias previstas para la evaluación y acreditación de la educación superior, en función al informe de la ANEAES.

El **Consejo de Rectores de Universidades** está conformado por 2 rectores de universidades públicas y otros 2 rectores de las universidades privadas, tiene por misión representar a las universidades, ser una instancia de dialogo entre las mismas en temas de interés común y colaborar con el Consejo Nacional de Educación Superior en la elaboración de políticas de educación superior. Son funciones de interés la de proponer políticas y planes para el cumplimiento de los fines de la educación superior; informar sobre los temas que el Consejo Nacional de Educación Superior someta a su consideración y contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre las universidades y el resto del sistema educativo.

El **Consejo de Directores de Institutos Superiores** está conformado por 2 directores de los institutos de gestión pública y 2 directores de institutos privados, y sus funciones son equivalentes a las del Consejo de Rectores.

A su vez, la ley 4.995 establece que la **Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES)** es el organismo técnico encargado de evaluar y acreditar la calidad académica de los Institutos de Educación Superior. Sus tareas específicas son verificar y certificar sistemáticamente la calidad de las instituciones de educación superior, sus filiales, programas y carreras que ofrecen, y elevar el informe al Consejo Nacional de Educación Superior para su tratamiento conforme a la ley.

Asimismo, la Agencia se encarga de la acreditación de las carreras de las universidades e institutos superiores. La acreditación de las carreras es un requisito indispensable para acceder a fondos públicos y becas del Estado, así como para acceder a concursos, licitaciones y prestaciones de servicios al Estado. También la acreditación de programas será necesaria para el reconocimiento oficial de las carreras reguladas por el Estado.

La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, y los procesos de evaluación y acreditación se encuentran regulados en la ley 2.072.

c) Instituciones

Las instituciones de educación superior son las Universidades, los Institutos Superiores y los Institutos de formación profesional del tercer nivel, éstos últimos comprenden los institutos de formación docente y los institutos técnicos profesionales.

Las **universidades**, tanto públicas como privadas, serán creadas por Ley a propuesta del Poder Ejecutivo o de entidades privadas o mixtas, previo dictamen favorable del Consejo Nacional de Educación Superior, el que revisa el cumplimiento de los requisitos académicos, económicos, administrativos y legales establecidos, y evalúa técnicamente la propuesta.

Las Universidades sólo podrán desarrollar el proyecto que fuera aprobado por los primeros 5 años, no pudiendo ofrecer otras carreras, programas de postgrado, ni crear otras facultades, unidades académicas o abrir filiales que las aprobadas. Durante el periodo de funcionamiento inicial deben someterse a los procesos de evaluación establecidos por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Si la universidad no recibe el levantamiento del proceso de evaluación, tendrá 3 años adicionales para mejorar sus deficiencias, y en caso de no enmendarlas en dicho plazo el Consejo Nacional de Educación Superior dispondrá el cierre de la institución y el retiro de la habilitación para su funcionamiento.

Las universidades son autónomas para, entre otras definiciones, que puedan ejercer la libertad de la enseñanza y de la catedra, habilitar carreras de pregrado, grado y programas de post grado, formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión a la comunidad, establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de estudiantes, crear facultades, unidades académicas, sedes y filiales, y establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción de educadores e investigadores del nivel superior.

Los **Institutos Superiores** pueden ser públicos o privados, y se crean por ley a propuesta del Poder Ejecutivo o entidades privadas o mixtas, previo dictamen favorable y fundado del Consejo Nacional de Educación Superior. El mismo Consejo reglamentará las exigencias administrativas y académicas de las carreras y programas de los institutos superiores. Los Institutos Superiores están obligados a remitir anualmente al Ministerio de Educación y Ciencias y a la ANEAES, la documentación académica y administrativa correspondiente.

Las **Instituciones de Formación Profesional del Tercer Nivel** son los institutos de formación docente y los institutos técnicos, entregan formación profesional y reconversión permanente en las diferentes áreas del saber técnico y práctico, habilitando para el ejercicio de una profesión. Se rigen por las disposiciones del Ministerio de Educación y Ciencias y en subsidio, en caso de lagunas u oscuridad, se aplicará lo establecido para los institutos superiores de educación.

d) Financiamiento

El artículo 76 establece que los recursos destinados a la educación superior de carácter público en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al 7% del total asignado a la Administración Central, excluidos préstamos y donaciones. Agrega que serán destinados a la investigación un mínimo de 2% del Presupuesto General de la Nación.

El inciso final del citado artículo señala que los fondos aportados por el Estado y los recaudados de fuentes privadas serán distribuidos para proveer recursos para su financiamiento a las universidades y a los institutos superiores públicos, al Consejo Nacional de Educación Superior y a la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Sin perjuicio que las instituciones podrán recaudar y gestionar sus propios fondos.

Por su parte, las universidades privadas pueden recibir fondos aportados por el Estado adecuándose a los requisitos de calidad y transparencia administrativa que se reglamenten por el Consejo Nacional de Educación Superior.

Las empresas podrán invertir en la formación y capacitación de sus recursos humanos en Instituciones de Educación Superior con carreras acreditadas y deducir todo tipo de impuestos, así como las donaciones e inversiones que se destinen a educación superior.

Adicionalmente, el Estado establecerá estímulos y apoyo mediante la creación de líneas de crédito y becas para alumnos y profesores siempre que las instituciones cuenten con carreras acreditadas. También creará fondos especiales para el desarrollo de la investigación y formación de postgrados en Instituciones con carreras acreditadas.

2.7 EDUCACIÓN ESCOLAR INDÍGENA

En materia de educación escolar indígena, la normativa aplicable incluye a la Ley N°3.231 de 2007 que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena y los Decretos N°s 8.234, de 2011, y 8.697, de 2012, que reglamentan la citada ley.

La ley 3.231 reconoce y garantiza el respeto y valor de la existencia de la educación indígena, garantizando a todos los miembros de pueblos y comunidades indígenas la educación inicial, escolar básica y media acorde a sus derechos, costumbres y tradiciones, con la finalidad de fortalecer su cultura y posibilitar su participación activa en la sociedad. También señala que aquellos gozan de los derechos consagrados en la Constitución, normas internacionales y la Ley General de Educación, además de garantizar que los pueblos puedan aplicar sus pautas culturales y formas de enseñanza en armonía con la Ley 1264/98/98.

Por su parte, el principal contenido del Decreto N° 8.234 por el cual se reglamenta la ley N°3321/07 que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena, es la enumeración de las funciones y atribuciones de los órganos que componen la estructura de la referida Dirección, y la regulación general de los programas de estudios, metodología, recursos y materiales didácticos, formación docente y recursos financieros y económicos.

Por otra parte, resulta importante mencionar la Ley N° 4.251 de Lenguas que tiene por objeto "*establecer las modalidades de utilización de las lenguas oficiales de la República; disponer las medidas adecuadas para promover y garantizar el uso de las lenguas indígenas del Paraguay y asegurar el respeto de la comunicación visogestual o lenguas de señas*" (art.1°). Señala que el idioma guaraní deberá ser objeto de especial atención del Estado y que el Estado promoverá la preservación y uso de las lenguas originarias en el país y organizaciones internacionales. A lo largo de este cuerpo legal se establecen normas referidas a la educación, tales como:

- Artículo 9, numeral 6, que señala que todos los habitantes de la República tienen derecho a recibir desde los inicios del proceso escolar la educación formal en su legua materna, siempre que la misma sea una lengua oficial o indígena.
- Artículo 10, numeral 1, que indica que son derechos lingüísticos de la comunidad nacional contar con un plan de educación bilingüe guaraní-castellano en todo el sistema de educación nacional, desde inicial hasta superior, y con planes diferenciados para los pueblos indígenas.
- Capítulo IV de los Idiomas en la Educación. En este capítulo se afirma que las lenguas oficiales serán enseñadas en las instituciones públicas y privadas que integran el sistema educativo

nacional, aplicando métodos que garanticen la máxima eficacia comunicacional y que dichas lenguas serán utilizadas como medio en la enseñanza en todos los niveles del sistema educativo.

a) Institucionalidad

Dentro de los órganos misionales del Viceministerio de Educación Básica, del MEC, se contempla a la Dirección General de Educación Escolar Indígena cuyo objeto es asegurar a los pueblos indígenas: (i) el respeto de los procesos educativos y de transmisión de conocimientos en las comunidades indígenas; (ii) una educación escolar específica y diferenciada, potenciando su identidad, respetando su cultura y normas comunitarias; (iii) reconocer que la escolarización debe articular los sistemas de enseñanza indígena y de la sociedad nacional, fortaleciendo los valores de cada cultura; (iv) los conocimientos de la sociedad nacional y su funcionamiento para asegurar la defensa de sus intereses y participación de la vida nacional, en igualdad de condiciones, y (v) el funcionamiento de niveles de educación inicial, escolar básica y media del sistema educativo nacional y la utilización de sus leguas y procesos propios de aprendizaje.

La estructura de la Dirección General de Educación Indígena contempla el Consejo Nacional de Educación Indígena, correspondiente a una instancia de coordinación del sistema de educación indígena, y las Áreas de Educación Escolar Indígena, que se constituyen como una instancia de participación de los pueblos indígenas acerca de los procesos escolares en sus respectivas zonas geográficas. Estas últimas se estructuran en Asambleas indígenas compuestas por miembros de comunidades indígenas, líderes políticos, religiosos, padres, maestros y otros miembros de la comunidad; y en Consejos de áreas de educación indígenas cuyos miembros son representantes de las asambleas y organizaciones de la zona y por las entidades gubernamentales y no gubernamentales que trabajan directamente con la educación escolar indígena.

Por su parte, la Ley de Lenguas crea en su artículo 31 la Secretaría de Políticas Lingüísticas, definiéndola como un "*órgano dependiente de la Presidencia de la República, que cumplirá sus funciones en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura y la Secretaría Nacional de Cultura. Estará estructurado en tres direcciones generales: Dirección General de Planificación Lingüística, Dirección General de Investigación Lingüística y la Dirección General de Documentación y Promoción de Lenguas Indígenas.*". Agrega el artículo 34 establece que la referida Secretaría es la autoridad de aplicación de la Ley 4.251 con la participación de organismos públicos y privados, y es la responsable de planificar el uso de las lenguas, en especial las oficiales, entre otros ámbitos el educativo, profesional y en toda instancia de interacción social, además deberá promover investigaciones sobre el uso de las lenguas en el Paraguay.

b) Proceso Educativo

La citada Ley 3.231 establece que el sistema de educación escolar indígena desarrollará una educación inicial, escolar básica y media; así como un currículo, programas y metodologías específicos para el proceso de enseñanza-aprendizaje de la educación escolar indígena; además de contar con centros para la formación, especialización y capacitación de docentes indígenas que funcionen especialmente en zonas geográficas y culturales indígenas.

En cuanto a la educación escolar, la ley afirma que las escuelas indígenas tendrán currículum elaborado de acuerdo con las especificidades étnicas y culturales de cada pueblo. Al respecto, el Decreto 8.324 señala algunos de los temas que deberán incluir los currículos específicos de los pueblos indígenas respectivos, además de afirmar que los conocimientos generales o universales del currículo nacional deben introducirse de manera gradual a través de un trabajo conjunto entre los Consejos de Área y la Dirección General de Educación Escolar Indígena.

Por su parte, las metodologías deberán ser propias de cada pueblo para presentar los contenidos indígenas y no indígenas; con relatos de la historia de los pueblos realizados por sus líderes religiosos, ancianos y otros conocedores; con periodos de enseñanza fuertes y cortos de manera gradual, desde la vivencia de un niño en su comunidad para luego ampliar el conocimiento con lo que le rodea; y que tengan en cuenta la participación de los estudiantes en los rituales religiosos y otras costumbres.

En cuanto a los calendarios y horarios escolares serán elaborados en función de la realidad étnica y lingüística de cada pueblo, el ritmo de vida, situaciones climáticas, entre otros, debiendo se propuestos por las comunidades y acordados en los Consejos de Área.

En lo relativo a los materiales didácticos, éstos serán provistos por la Dirección Nacional de Educación Indígena, los que serán elaborados con la comunidad, líderes religiosos y políticos, sus sabios y sabias, con el apoyo de técnicos y especialistas indígenas y no indígenas, y deberán ser aprobados por los Consejos de Área, considerando para ello la realidad de cada institución educativa.

c) Docentes

En lo que respecta a la Formación Docente, la ley 3.231 establece la creación de los centros de formación, especialización y capacitación de docentes indígenas, tal como lo establecen los artículos 21 y 22 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Agrega que se realizarán cursos, reuniones y encuentros de capacitación de maestros indígenas para evaluar los trabajos escolares y compartir experiencias.

En un sentido similar, el Reglamento de la ley señala que el Ministerio de Educación y Ciencias, a través de la Dirección General de Educación Escolar Indígena y la Dirección General de Educación Superior, fomentará la creación de Institutos de Formación Docente que formarán, especializarán y capacitarán a los docentes indígenas y no indígenas en las Áreas de Educación Escolar Indígena. A su vez, estos institutos debieran desarrollar también cursos de capacitación y especialización en diversas áreas a supervisores, equipos técnicos-pedagógicos y administrativos.

En lo relativo a los planes, programas y metodologías de estudios y pedagógica para las carreras de formación docente de educación escolar indígena, todos éstos deben considerar tanto los conocimientos, sabidurías, memorias históricas y cosmovisiones propios de los pueblos indígenas, como del sistema educativo nacional, de manera de asegurar una formación docente intercultural.

Por otra parte, a través de la Resolución N° 37.151, de 2011, se estableció un procedimiento y perfiles para nombrar docentes indígenas y no indígenas para los cargos de maestro de grado, directores de instituciones educativas, vicedirector, director de área, para todos los niveles de la educación escolar.

En la Ley 4.251, de Lenguas, se dispone respecto de la formación del profesorado, que los centros de formación docente deberán preparar educadores bilingües, en guaraní y castellano, debiendo los profesores emplear las dos lenguas oficiales como medio didáctico en su ejercicio docente. En cuanto a la lengua indígena, los profesores deberán ser formados también en dicha lengua, la que se empleará como medio didáctico.

d) Financiamiento

La ley 3.231 señala que los recursos financieros y económicos serán los establecidos en el Presupuesto General de la Nación para el MEC, asignados a la Dirección General Indígena y los órganos que la componen; los recursos asignados por gobiernos departamentales, entidades de bien social u

organismos de cooperación multilateral; y otros ingresos de legados, donaciones y fondos de proyectos de autogestión.

A su vez, el Reglamento de la Ley dispone que las asignaciones del Presupuesto General de Gastos de la Nación proveniente del Tesoro Nacional para Educación Escolar Indígena "se darán de manera desagregada a través de préstamos y donaciones de organismos multinacionales", y añade los aportes de otros ministerios, los municipios, el órgano indigenista oficial y de organizaciones privadas mediante acuerdos y convenios con el Ministerio de Educación.

e) Participación

En la Educación Escolar Indígena la participación de todos y cada uno de los pueblos es muy relevante, tanto así que la institucionalidad contempla órganos que constituyen instancias reconocidas de participación de la comunidad, permitiéndoles tener injerencia en el proceso educativo de los estudiantes y en la formación, nombramiento y habilitación de sus docentes.

En la base de la estructura encontramos las Asambleas Indígenas, cuyas principales funciones son estudiar y recomendar los nombramientos de docentes y designar dos representantes de dichas asambleas que integrarán los Consejos de Áreas de Educación Escolar Indígena, los que están definidos como una instancia de participación de los estamentos que trabajan directamente en el área de educación escolar indígena. Adicionalmente, los referidos consejos están facultados para escoger representantes en el Consejo Nacional de Educación Indígena, que a su vez es el órgano encargado de la coordinación y deliberación del Sistema Nacional de Educación Indígena.

En la Ley 4.251, de Lenguas se indica que el Ministerio de Educación y Cultura dará participación a la comunidad educativa en la toma de decisiones acerca de la elección de la lengua de alfabetización inicial. La elección del diseño de educación bilingüe resultará de la aplicación de instrumentos de evaluación de competencia lingüística al educando y de los compromisos colectivos asumidos por la comunidad educativa.

2.8 EDUCACIÓN INCLUSIVA

La Ley 5.136 de Educación Inclusiva tiene por objeto establecer las acciones correspondientes para la creación de un modelo educativo dentro del sistema que remueva las barreras que limiten el aprendizaje y la participación, facilitando la accesibilidad de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo por medio de recursos humanos calificados, tecnologías adaptativas y un diseño universal. (artículo 1°)

La citada ley, en su artículo 3°, define conceptos relevantes, tales como:

a) Alumno con necesidades específicas de apoyo educativo: Se considera a todo alumno que debido a: necesidades específicas de apoyo educativo: derivadas de discapacidad física, intelectual auditiva, visual y psicosocial, trastornos específicos de aprendizaje, altas capacidades intelectuales, incorporación tardía al sistema educativo, condiciones personales o de historia escolar, requiera de apoyos y/o ajustes para alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales.

b) Discapacidad: Es una condición o situación por la cual una persona, con alguna deficiencia y con un entorno inapropiado por los diversos obstáculos y falta de apoyos necesarios, no puede realizar ciertas actividades o no puede "funcionar' en algunas cosas como otras personas de su edad.

i) Inclusión: Identificación y minimización de las barreras para el aprendizaje y la participación, y maximización de los recursos para el apoyo de ambos procesos.

k) Educación inclusiva: Proceso sistémico de mejora e innovación educativa para promover la presencia, el rendimiento y la participación del alumnado en todas las instituciones del sistema educativo nacional donde son escolarizados, con particular atención a aquellos alumnos o alumnas más vulnerables a la exclusión, el fracaso escolar o la marginación, detectando y eliminando, para ello, las barreras que limitan dicho proceso.

Los conceptos antes transcritos dan cuenta que la Educación Inclusiva aplica respecto de diversas necesidades específicas, desde la discapacidad, pasando por condiciones personales o de historia escolar, hasta altas capacidades intelectuales. La importancia radica en entender que la inclusión es un concepto más amplio que solo la discapacidad en sus distintos tipos.

Por su parte, el Decreto 2.318 que reglamenta la Ley 5.136, en su artículo 2° afirma que el ámbito de aplicación de las acciones y mecanismos tendientes a la creación e implementación de un modelo educativo inclusivo dentro del Sistema Escolar regular, serán los niveles de Educación Inicial, Escolar Básica, Media, Técnica, Permanente y Educación Superior. Agrega que será responsabilidad del Nivel Universitario la adecuación de la Educación Inclusiva de acuerdo a su competencia.

La ley 5.136/13 es de aplicación obligatoria y general para todas las instituciones de educación públicas, privadas y privadas subvencionadas por el Estado de todos los niveles y modalidades del sistema educativo paraguayo. En concordancia, el artículo 6 de la ley 5.136 prescribe el deber del MEC de tomar las medidas para prevenir, combatir, erradicar y sancionar toda actitud discriminatoria contra el sujeto amparado por la ley en instituciones públicas, privadas y/o privadas subvencionadas que no cumplan con la ley, debiendo reglamentar las faltas y sanciones al respecto. También estará facultado para iniciar acciones judiciales en defensa de los derechos individuales o colectivos protegidos por la ley.

En cumplimiento de lo mencionado, el MEC reglamenta el Régimen de Faltas y Sanciones por incumplimiento de la ley 5.136/13 de Educación Inclusiva, aplicables a las instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada dependientes del Ministerio, mediante la Resolución N°1, de 02 de enero de 2015. Además, encomienda a las Direcciones de todos los niveles y modalidades la sociabilización y sensibilización de reglamento, encarga a la Dirección General de Educación Inclusiva la inspección y evaluación de los casos que puedan implicar riesgo de exclusión educativa, faculta a la Dirección General de Asesoría Jurídica del MEC a emprender todas las acciones judiciales en defensa de los derechos individuales o colectivos protegidos por la ley 5.136, y dispone la creación del Juzgado Administrativo a cargo de la Dirección General de Asesoría Jurídica encargado de dirigir los procesos sumariales que se instruyan en el marco de la citada ley, facultándolo a aplicar las sanciones establecidas en la ley de educación inclusiva y el Estatuto del Educador.

El régimen de faltas y sanciones es aplicable al personal directivo, técnico, administrativo y docente de las instituciones educativas ya mencionadas, y se entenderán *como faltas las acciones u omisiones que causen daño a la formación o afecten intereses de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo ANEAE*, en contravención a la ley 5.136 y su reglamento, pudiendo aplicarse por separado sanciones a la institución educativa y al personal, y tipifica las faltas correspondientes al personal directivo, al docente y al administrativo y dispone las sanciones asociadas a cada incumplimiento. Adicionalmente, señala que la Dirección General de Educación Inclusiva puede realizar inspecciones, controles y verificaciones a las instituciones, la forma en que deben ser presentadas las denuncias, el procedimiento de mediación y el cumplimiento de su acuerdo, el procedimiento para aplicar sanciones y las medidas de urgencia, entre otras.

Adicional a la normativa antes indicada, se encuentra el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030 que es concebido como una buena práctica del país y una

herramienta para hacer efectivo el goce de derechos de las personas con discapacidad, a través de los ejes y líneas de trabajo allí indicados. En el ámbito de la educación se señala como política pública el acceso de las personas con discapacidad al derecho a la educación a través de un sistema educativo inclusivo, estableciendo como lineamientos la garantía de inclusión mediante un cronograma de implementación, difusión, implementación, monitoreo y evaluación del plan, fortalecimiento de planes, programas y proyectos educativos inclusivos, incorporación en la malla curricular materias sobre derechos de las personas con discapacidad, garantizar la implementación de ajustes y apoyos en el sistema educativo, diseño e implementación de obras de infraestructura, fortalecimiento del sistema nacional de evaluación del proceso educativo inclusivo, creación y fortalecimiento de centros que apoyen la inclusión, adecuación de normas y resoluciones administrativas, diseño e implementación de protocolos y de flujos de comunicación, impulso de investigaciones especializadas y programas de formación docente y de técnicos del MEC.

Con la finalidad de operativizar la ley sobre Educación Inclusiva, el MEC ha aprobado los lineamientos para un sistema educativo inclusivo en el Paraguay en instituciones educativas de gestión oficial, privada subvencionada y privada, mediante Resolución N° 17.267, de 16 de mayo de 2028. También autorizó la socialización y sensibilización de los lineamientos para un Sistema Educativo Inclusivo a través de las Direcciones de Nivel, Coordinaciones Departamentales de Supervisiones educativas y de control y apoyo administrativo regionales, y facultó a las Coordinaciones Departamentales de Supervisiones educativas y de control y apoyo administrativo regionales, a monitorear, ayudar y apoyar en la correcta aplicación de los lineamientos.

Por otra parte, mediante la Resolución N°20.720, de 08 de junio de 2018, el MEC estableció las responsabilidades y procedimientos para la expedición de dictámenes de ajustes razonables a estudiantes de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo nacional, encomendó a las Supervisiones de apoyo técnico pedagógico la designación de un equipo técnico responsable para la revisión, análisis y expedición de dictámenes de ajustes razonables a los estudiantes de diferentes niveles y modalidades, y dispuso que las Coordinaciones Departamentales y las Supervisiones Educativas asesoren y acompañen la gestión de las instituciones educativas para la atención oportuna y pertinente de las solicitudes de dictámenes de ajustes razonables.

En el ámbito de programas de atención compensatoria, cabe mencionar la Resolución N°22.715, de 7 de junio de 2018, que aprueba el reglamento para la implementación del servicio de atención educativa compensatoria (SAEC), en los espacios educativos de hospitales, centros abiertos, centros comunitarios, hogares y albergues de gestión pública, privada y privada subvencionada, además de facultar a la Dirección General de Educación Inclusiva del Viceministerio de Educación Básica del MEC a otorgar la habilitación del Servicio de Atención Educativa Compensatoria (SAEC) y a supervisar su correcto funcionamiento. En general, la resolución citada regula principios y conceptos, estructura organizacional y funciones, habilitación, clausura y cierre del SAEC en espacios educativos, componentes e implementación del SAEC, espacios de aula hospitalaria, espacios centro comunitario, centro abierto, hogar y albergue, organización administrativa de espacios educativos, evaluación y autoevaluación docente, estímulos, derechos, faltas y sanciones de los docentes del SAEC, e instrumentos del servicio de atención educativa compensatoria.

a) Institucionalidad

La Ley 5.136 de Educación Inclusiva, en su artículo 6°, establece que el Ministerio de Educación y Ciencias es el órgano responsable, el que deberá tomar las medidas que permitan prevenir, combatir, erradicar y sancionar toda actitud discriminatoria en contra de las personas amparadas por la citada ley, en instituciones públicas, privadas y privadas subvencionadas. Además, deberá reglamentar las

faltas y sanciones por incumplimiento de la ley, y podrá iniciar acciones judiciales en defensa de los derechos individuales o colectivos protegidos por la referida ley.

A su vez, el Decreto N° 2.837, añade que corresponde al mismo Ministerio garantizar la participación activa y efectiva de todos los actores en el Sistema Educativo Nacional (artículo 6); articular acciones para alcanzar los fines propuestos con la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de Personas con Discapacidad (SENADIS), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Trabajo y otras Instituciones Públicas, cuando sea necesario, así como las organizaciones de la sociedad civil (artículo 7); y ser responsable de la implementación de la Ley 5136/13/2013 y sus reglamentaciones (artículo 9).

Añade el artículo 8° del citado Decreto que el Ministerio de Educación y Ciencias se compromete a una larga lista de acciones relevantes, tales son: i) garantizar el acceso a una educación inclusiva de calidad y promover la matriculación e inscripción sin discriminación alguna en todas los tipos de instituciones educativas; ii) que la flexibilidad curricular contemple ajustes razonables a la población objetivo; iii) la provisión de recursos humanos, técnicos y didácticos que aseguren el servicio educativo; iv) fortalecer las Coordinaciones Departamentales y Supervisiones Educativas, con capacitaciones y provisión de materiales curriculares; v) implementar un plan de sensibilización y capacitación permanente y continua de docentes; vi) incorporar planes y programas de estudio de carreras de formación docente contenidos con la atención de la diversidad y necesidades específicas de apoyo educativo, y en carreras profesionales contenidos asociados a inclusión y las antedichas necesidades; y finalmente, vii) a gerenciar recursos humanos, financieros y administrativos para la aplicación del Plan de Educación Nacional con enfoque inclusivo en todo el país.

Para el cumplimiento de las funciones y compromisos antes señalados, los artículos 10 y 11 del Decreto que reglamenta la Ley 5.136, establecen una estructura organizacional que debe ser armonizada con aquella dispuesta en la Ley 5.749, Carta Orgánica del MEC, en el sentido de entender que las referencias realizadas a Viceministerios y Direcciones generales en los precitados artículos del Decreto, deben entenderse hechas a aquellos órganos que actualmente están encargados de las temáticas respectivas. El órgano más relevante es la Dirección General de Educación Inclusiva, definida como el órgano responsable de desarrollar estrategias de igualdad e inclusión educativa que ayuden a superar la desigualdad y la discriminación al interior del sistema escolar y garanticen la aplicación de enfoque de derechos. A su vez, cabe mencionar la Dirección de Atención Educativa Compensatoria, dependiente de la referida Dirección, encargada de elaborar el informe o dictamen técnico para la habilitación o cese del SAEC, facilitar el Manual de apoyo pedagógico para la atención educativa compensatoria, realizar seguimiento, monitoreo y evaluación del espacio educativo, entre otras acciones.

Si bien la Ley 5.749, Carta Orgánica del MEC, no menciona órgano consultivo alguno relacionado con la temática de Inclusión, es posible afirmar que, en el ámbito de la discapacidad, cumplen dicha condición tanto la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) creada por la Ley 4.720, como la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONADIS) creada en el Decreto 10.514 que reglamenta la ley N°4.720/2012, ambas referidas al diseño y formulación de políticas nacionales y sectoriales relacionadas con discapacidad e inclusión. A su vez, la SENADIS cuenta con una estructura compuesta por un Secretario/a Ejecutivo/a, una Secretaría General, 10 Direcciones, y representantes de instituciones públicas y organizaciones civiles que trabajen en el área de discapacidad.
En lo que respecta a la supervisión administrativa y pedagógica de la Educación Inclusiva, el Decreto 2.837 que reglamenta la ley 5.136 considera la Coordinación Departamental de Supervisión Educativa encargada de planificar, organizar, coordinar, monitorear y evaluar actividades pedagógicas y administrativas del departamento respectivo, y de promover un trabajo articulado con los supervisores, además de gestionar los recursos humanos y materiales necesarios. A continuación

agrega 2 órganos destinados a la supervisión y control de la implementación de la Educación Inclusiva, en primer lugar, la Supervisión de Control y Apoyo Administrativo, que debe orientar, apoyar, monitorear y evaluar al personal directivo, administrativo y técnico de todas las instituciones educativas sobre la gestión y el cumplimiento de sus funciones para garantizar la implementación de la Educación Inclusiva; y en segundo lugar, la Supervisión de Apoyo Técnico Pedagógico, facultada para asesorar, apoyar, monitorear y evaluar al personal directivo, técnico y docente sobre la implementación del currículo oficial y el diseño de las adecuaciones curriculares a nivel local, con coherencia al nacional, para garantizar la calidad de la atención entregada a los alumnos, además deberá realizar capacitaciones al personal antes indicado.

Finalmente, es posible señalar la creación de los Equipos Técnicos en las Escuelas Centro, correspondientes a un equipo humano y profesional multidisciplinario, integrado por el personal indicado en el artículo 16 del Decreto 2.837. Estos equipos técnicos son los responsables de elaborar, aplicar y evaluar los ajustes razonables individuales que requieran los alumnos en dicha condición, conforme con las orientaciones de las autoridades competentes. Entre sus funciones más relevantes podemos señalar: brindar servicio de orientación, asesoramiento, atención y acompañamiento a los docentes para la atención de alumnos con necesidades específicas; capacitar docentes en el diseño de adecuaciones curriculares metodológicas y de materiales, y formulación de criterios e indicadores de logros para evaluaciones de aprendizajes; identificar necesidades específicas de alumnos; y sistematizar, documentar e informar las necesidades de recursos humanos y materiales, los apoyos brindados, las innovaciones educativas, experiencias de éxito y buenas prácticas.

b) Proceso Educativo

La Educación Inclusiva se desarrolla dentro del Sistema Educativo Regular y opera mediante adecuaciones al currículo nacional, metodologías y sistema de evaluación del aprendizaje, conjuntamente con la entrega de materiales didácticos y de apoyo acordes a la necesidad específica de cada alumno.

Según lo dispuesto en la Ley 5.136, el proceso de evaluación y diagnóstico de las necesidades específicas de apoyo educativo de los alumnos es de responsabilidad del equipo técnico institucional con la participación del docente, éste debe determinar el nivel de competencia curricular y definir los ajustes razonables individuales y los requerimientos de apoyo. La implementación de dichos ajustes requerirá una evaluación cualitativa, cuantitativa y diagnóstica para cada caso particular y aquellos que sean aplicados quedarán registrados en el expediente del alumno. En el caso de los ajustes que se distancien significativamente del currículo regular, se flexibilizará la oferta curricular y se darán los apoyos necesarios para asegurar la permanencia y promoción del estudiante en la institución educativa. La elaboración y aplicación de los ajustes razonables individuales será responsabilidad del docente, con colaboración del equipo técnico, conforme a orientaciones de la autoridad competente.

La evaluación de los aprendizajes debe ser permanente, formativa, participativa y conforme a las adecuaciones curriculares significativas; además de flexible y diferenciada, y con utilización de medios e instrumentos de acuerdo con las características y necesidades del alumno y el contexto escolar, contando con la participación de la familia o tutor.
La definición de los resultados de la evaluación requerirá la aplicación de la misma escala de calificación dispuesta en la normativa vigente, debiendo entregárseles un boletín de calificaciones en el que se aclare que la evaluación consideró las adecuaciones aplicadas.

El Reglamento de la ley 5.136 establece, en su artículo 4, que todas las instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada del Estado, en los diferentes niveles y modalidades, progresivamente incluirán en su Proyecto Educativo Institucional (PEJ), las medidas técnicas de

acuerdo con las especificaciones universales, nacionales y locales emitidas y reglamentadas por la instancia correspondiente, para asegurar el acceso de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo.

Al respecto, como ya se mencionó, el mismo cuerpo legal establece que el Ministerio de Educación y Ciencias deberá fijar un régimen de faltas y sanciones para todas las instituciones educativas en el caso que obstaculicen el cumplimiento de la Ley 5.136, lo que se concretó en la Resolución N°1, de 2015.

Cabe señalar que en el año 2019 se publicó la Ley 6.292 que Declara en Emergencia la Situación de Personas con Discapacidad y Dispone Tomar Medidas Concretas a favor de las mismas, estableciendo en su artículo 3° la remisión de las reprogramaciones y ampliaciones presupuestarias para cubrir aspectos no previstos en el Presupuesto General de la Nación a fin de dar cumplimiento a las leyes que rigen la materia, específicamente respecto de i) adecuaciones de la malla curricular de todos los institutos de formación docentes en cuanto a educación inclusiva y conformar un equipo técnico en escuelas área; ii) capacitaciones y especializaciones para todos los docentes, directores y supervisores, estableciendo un calendario para ellas; iii) provisión de materiales accesibles a todos los estudiantes con discapacidad; y iv) parámetros de identificación, diagnóstico y acompañamiento para la matriculación adecuada de los niños con discapacidad.

De acuerdo con la citada Resolución N° 22.720, corresponde al docente enseñar, planificar, desarrollar y evaluar los procesos de aprendizajes de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, para lo cual debe completar el “Documento individual de ajustes razonables”, el documento “Valoración de aprendizaje” según el ciclo del alumno, y completar, según las necesidades individuales del alumno con necesidades específicas de apoyo educativo la Adecuación Curricular Individual, en cuanto a la priorización, temporalización, eliminación o incorporación de contenidos, propósitos y criterios de evaluación complementarios al currículo vigente. Posteriormente, los documentos deben ser presentados ante la Dirección de la Institución para los fines pertinentes, además de la propuesta curricular en el Plan Diario.

Por su parte, al Director Institucional le corresponde completar el acuerdo y compromiso en conjunto con la familia y enviar la solicitud de ajustes razonables para la expedición del Dictamen a la Supervisión de Apoyo Pedagógico. Además, debe brindar apoyo al docente y asesoramiento pedagógico, procedimientos curriculares y actualización educativa y normativa vigente, y gerenciar la capacitación de recursos humanos y acompañamiento en los planes y programas orientados a brindar una respuesta educativa al alumno.

El proceso educativo en los programas de atención compensatoria se encuentra regulado en la Resolución N°22.715 antes citada, pudiendo darse en aula hospitalaria, centro comunitario, centro abierto, hogar o albergue. El Servicio de Atención Educativa Compensatoria cuenta con manuales de apoyo pedagógico por ciclo, dividido en componentes; enseñanza-aprendizaje, acompañamiento socio-familiar y articulación inter-interinstitucional. En los casos de atención en aula hospitalaria es personalizada, por lo que la tarea se desarrollará mediante planes flexibles, el tiempo varía en relación a las posibilidades de los estudiantes y de los requerimientos médicos. El desarrollo de la programación educativa específica y los criterios de evaluación son responsabilidad del docente en coordinación con el encargado del SAEC.

El SAEC en espacios centro, hogar y albergue se encuentra dividido por ciclo, entre población escolarizada y no escolarizada. Al igual que en aula hospitalaria se organiza en 3 procedimientos: Inscripción, proceso educativo e inclusión al sistema educativo formal. La inscripción debe contar con historial de la situación del niño y adolescente, en sus aspectos administrativos y pedagógicos. El proceso educativo utiliza manual de apoyo pedagógico para centros, hogares y albergues, mediante

metodologías de educación popular que garantice la inclusión del estudiante al sistema educativo formal. La inclusión al sistema educativo formal se divide en asistencia, evaluación y promoción.

c) Alumnos

La Ley 5.136 define en su artículo 3, literal a), qué debe entenderse por alumno con necesidades específicas de apoyo educativo, correspondiendo *a todo alumno que debido a: necesidades específicas de apoyo educativo: derivadas de discapacidad física, intelectual auditiva, visual y psicosocial, trastornos específicos de aprendizaje, altas capacidades intelectuales, incorporación tardía al sistema educativo, condiciones personales o de historia escolar, requiera de apoyos y/o ajustes para alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales*.

Por su parte, el Reglamento de la ley señala que los alumnos en situación de discapacidad deberán cumplir con las tareas propias del curso o grado en que se encuentren y desarrollar los programas con las adecuaciones curriculares, además de seguir las orientaciones de conducta y disciplina aplicable a todos los alumnos.

Si bien el referido cuerpo legal les reconoce los derechos y deberes allí enumerados, resulta importante resaltar el derecho a recibir ayudas y apoyos precisos para remover las barreras que impiden su aprendizaje y participación, la gratuidad de los servicios educativos y de los materiales educativos en las instituciones educativas públicas y el acceso a becas y subsidios educativos.

d) Docentes

En lo relativo a la formación continua de los docentes, el Ministerio de Educación deberá adoptar las medidas necesarias para la modificación o ajuste de los planes y programas para que los docentes puedan adquirir multicompetencias en educación inclusiva, acceder a herramientas técnico-pedagógicas y tecnológicas, contar con el apoyo de un equipo técnico, solicitar apoyo de sus pares u otros profesionales y contar con información.

Por otra parte, entre sus deberes más relevantes se encuentra la identificación temprana de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, la aplicación oportuna de ajustes razonables a los alumnos y de estrategias de enseñanza efectiva, participar en capacitaciones, elaborar un proyecto áulico coherente a partir de características y necesidades del alumnado, e implementar evaluaciones adaptadas.

De acuerdo al Decreto 2.837, los equipos técnicos tienen entre sus funciones la de capacitar a los docentes en el diseño de adecuaciones curriculares metodológicas y de materiales, así como en la formulación de criterios e indicadores de logros para la evaluación de aprendizajes que garanticen una respuesta efectiva a los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo.

e) Financiamiento

La Ley 5.136 dispone en su artículo 24 que "*Para la implementación de una educación inclusiva, el Estado asignará anualmente a las instituciones públicas y privadas subvencionadas una partida presupuestaria, especifica en todos los niveles y modalidades dentro del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura".*

Por su parte, el Decreto 2.837 que reglamenta la ley N°5.136, establece en su artículo 36 y siguientes lo siguiente:

- Para la previsión de los recursos financieros y las partidas presupuestarias requeridas para la ejecución de la ley deberá darse cumplimiento a las normas y procesos vigentes de la Ley N°

1535/1999, "De Administración Financiera del Estado", la Ley Anual de Presupuesto en vigencia y sus reglamentaciones.

- El Ministerio de Educación y Ciencias, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, deberá proponer al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional, las alternativas del financiamiento de los programas y proyectos de gastos en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo a los recursos financieros previstos o disponibles para el efecto, a las normas y a los procedimientos vigentes de la materia.
- El Presupuesto General de la Nación de cada ejercicio fiscal, deberá contemplar las partidas de ingresos y gastos necesarios para la ejecución de los programas, subprogramas o proyectos, que podrán ser implementado gradualmente de acuerdo a los recursos financieros disponibles.

f) Participación

La participación de los alumnos en la Educación Inclusiva se realiza a través de las organizaciones estudiantiles contempladas dentro del Sistema Escolar Nacional del Paraguay, lo que se colige del artículo 18 de la ley N°5.136, que en su literal e) consagra el derecho de los estudiantes a participar libre e igualitariamente en los centros de estudiantes u otras organizaciones estudiantiles constituidas. A su vez, el artículo 20 del mismo cuerpo legal establece que los estatutos sociales de las organizaciones estudiantiles de las instituciones educativas deben contemplar la igualdad en la participación de los órganos que los representan.

En lo que respecta a la participación de padres, madres y tutores, la normativa vigente señala una especie de derecho-deber de participar en los procesos de enseñanza- aprendizaje e inclusión socio-afectiva de los estudiantes. La Resolución N° 22.720 dispone que el Director Institucional deberá completar el Acuerdo y Compromiso conjunto con la familia en el que se propone la implementación de ajustes razonables, se asumen compromisos tanto de la institución educativa como de los padres y tutores, y éstos últimos manifiestan su acuerdo o desacuerdo con la propuesta. En caso de no lograr el acuerdo, la supervisión deberá elevar a la Coordinación Departamental el expediente para su tratamiento y mediación para lograr acuerdo con los padres, los que constarán en actas en caso de alcanzarse o se elevarán a la Dirección General de Educación Inclusiva si luego de la mediación no han sido resueltos aún.

El Decreto 2.837 que reglamenta la ley 5.136, en su artículo 32, señala que las organizaciones de la Sociedad Civil, de y para las personas con discapacidad, inscritas y reconocidas por SENADIS, así como los profesionales competentes habilitados, a pedido de la institución educativa o los padres, prestarán asistencia para la realización de ajustes razonables, orientación y asesoramiento a los docentes.

En el caso específico de la participación de la comunidad en la temática de discapacidad, las organizaciones de la sociedad civil de y para personas con discapacidad pueden integrar la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONADIS), organismo facultado para diseñar y formular políticas nacionales a corto, mediano y largo plazo, estipulando medidas concretas para su práctica, además de formular planes de acción para ser implementados por la SENADIS que permitan el fortalecimiento de los programas de prevención de discapacidades.

2.9 FINANCIAMIENTO

Adicionalmente a las normas asociadas al financiamiento específico de los distintos ámbitos de la educación en Paraguay, y que se contienen en sus respectivas leyes, es importante destacar las siguientes normas generales que se relacionan con esta materia:

a) La **Constitución de la República del Paraguay** contiene una norma de gran relevancia al asegurar un mínimo presupuestario para la educación en el país. El artículo 85 de la Constitución establece que *"Los recursos destinados a educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y donaciones*."

   El documento de diagnóstico correspondiente al eje de Financiamiento del Sistema Educativo analiza detalladamente esta materia, llegando a la conclusión que la inversión pública en educación si bien ha sido cercana a este 20%no ha dado cabal cumplimiento de este imperativo constitucional, manteniéndose, por lo general, por debajo de ese porcentaje.

b) **Ley N° 4.088** de 2010, que establece la gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, con el objeto de fomentar la educación en todos sus niveles, garantizando el derecho que tiene toda persona a una educación integral, permanente y en igualdad de oportunidades. Para estos efectos, se consagra la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, en las escuelas públicas de gestión oficial.

c) **Decreto Nº 6162/2011**, que reglamenta la Ley 4.088, estableciendo una aplicación progresiva de la misma en los centros educativos oficiales, a través de la transferencia de recursos para la inversión de capital y gastos corrientes, según la cantidad de alumnos en cada entidad educativa. Asimismo, el Decreto contempla la facultad del Ministerio de Educación y Cultura a establecer procedimientos administrativos que garanticen el cumplimento de la Ley.

   En este sentido, se encuentra en aplicación la **Resolución N°652/2011** del Ministerio de Educación, por la cual se aprueba el Reglamento de Procedimientos para la Transferencia y Rendición de Cuentas de Recursos Asignados a las Instituciones Educativas de Nivel Medio del sector oficial, que tiene por objeto regular los procedimientos para realizar dichas transferencias de recursos, así como la rendición de cuenta sobre los mismos, para garantizar la transparencia y el control eficaz en la ejecución de las transferencias y presentación de rendiciones de cuenta de los gastos efectuados por las Instituciones Educativas, así como mejorar la calidad del gasto público, simplificar los procedimientos y trámites administrativos y evitar posibles acciones que configuren faltas administrativas y / o hechos punibles.

   Tal como señala la norma reglamentaria, la transferencia se calcula sobre la base de la matrícula de cada establecimiento, y se efectúa por medio de dos desembolsos:

   - 1er. Desembolso equivalente al 50% de la matricula total de alumnos/as del año anterior del ejercicio fiscal en curso, en el mes de marzo.
   - 2do. Desembolso equivalente al 50% de la matricula total de alumnos/as del año del ejercicio fiscal en curso, ajustando el monto a la cantidad de alumnos/as matriculados en el mes de julio.

   En términos del uso de los recursos, la norma *(art 3°)* establece de manera taxativa que "*En cada desembolso efectuado por el Ministerio de Educación y Cultura a las Instituciones Educativas, éstas deberán utilizar indefectiblemente de la siguiente manera:*

   - *50% GASTOS CORRIENTES*
   - *50% GASTOS DE CAPITAL"*

   La rendición de cuentas del uso de los recursos debe ser realizada de manera trimestral tanto al MEC como a la Contraloría General de la República, acompañando comprobante de cada uno de los gastos realizados.

d) Por su parte, la **Resolución N°1086** de febrero de 2013, establece las normas de procedimiento para la Transferencia y Rendición de Cuentas de recursos asignados a instituciones educativas de nivel de Educación Inicial y Escolar Básica. A diferencia del caso anterior, en los niveles inicial y básica, las transferencias no se encuentran determinadas por el número de estudiantes de cada establecimiento, sino que corresponden a un monto determinado por el Ministerio de Educación a través de las Direcciones respectivas. No existe en la normativa una determinación de criterios específicos para realizar la distribución de los recursos.

   Asimismo, el tipo de gastos en este caso se encuentra concentrado exclusivamente en Gastos Corrientes, existiendo otras fuentes para el financiamiento de la inversión. Asimismo, y dado que el pago de remuneraciones se realiza directamente por el MEC a los docentes y funcionarios de los establecimientos, en este caso los ítems de gasto permitido son solamente: Servicios No Personales y Bienes de Consumo e Insumos.

   Las normas asociadas a Rendición de Cuentas no varían respecto del Decreto correspondiente a Educación Media.

e) Sin perjuicio de la Gratuidad y obligatoriedad de la educación desde el nivel Inicial a la Educación Media, Paraguay posee un **sistema de becas administrado por el Estado y regulado por la Ley N° 4.842** de 2013. Esta norma tiene por *"objeto establecer las bases de un sistema nacional de becas que posibilite el acceso equitativo a las mismas y la permanencia en el sistema educativo y en la formación académica, intelectual, artística, deportiva, científica o investigativa de estudiantes de escasos recursos económicos" (art.1°)*

   De acuerdo con las definiciones contempladas en la ley, las becas se destinan a estudiantes que asisten a algún centro educativo público, subvencionado o privado, de todas las modalidades del nivel de **educación escolar y/o básica del tercer ciclo, de educación media y de educación superior y capacitación laboral**

   La Beca se define como "*Apoyo económico otorgado por el Gobierno Nacional, otros Estados, Organismos Públicos Internacionales, Entidades Binacionales, durante el ciclo académico, en entidades educativas públicas, subvencionadas o privadas locales o extranjeras reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura. Así como para estimular la creación del conocimiento en el ámbito de la investigación" (Art 3°)*

   Las becas otorgadas a nivel nacional deben cubrir los costos de estudio, alimentación y movilidad.

   Para la administración del Sistema de Becas, la ley crea el Consejo Nacional de Becas, órgano encargado de diseñar políticas, administrar, asignar, fiscalizar y evaluar todas las becas que se canalicen a través del Gobierno paraguayo. Asimismo, la Ley crea el Fondo Nacional de Becas que se "*destinará al financiamiento de los programas de becas, a su registro, a la identificación de las prioridades nacionales de carreras de grado y postgrado y a su difusión, así como a los demás gastos que disponga el Consejo Nacional de Becas y que sean imprescindibles para el cumplimiento de la presente Ley." (art.26)*

   Este fondo formará parte del presupuesto general de gastos del Ministerio de Educación y Cultura, y representará al menos el 2% del monto total asignado a dicho Ministerio.

f) **Ley 4.758 de 2012**, que Crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), destinado exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión pública y de desarrollo. De

acuerdo con lo declarado en la información oficial, este Fondo fue desarrollado para asignar en forma racional y eficiente los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de la energía de la Entidad Binacional Itaipú al Brasil.

La propia ley contempla también la creación del Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), al cual se destinará el 30% de los recursos totales del FONACIDE, más los recursos adicionales que contempla el artículo 9° de la ley.

Entre otras materias, la ley 4.758 contiene las siguientes regulaciones esenciales en materia de financiamiento de la educación:

- Se señala expresamente que estos recursos son adicionales complementarios al mínimo presupuestario previsto en el Artículo 85 de la Constitución Nacional y al gasto consolidado del Ministerio de Educación y Cultura; el cual deberá mantener la proporcionalidad y crecimiento progresivo en los años de aplicación de la Ley, conforme a lo establecido en la política sectorial.

- El MEC no puede remplazar con esta asignación ninguna política universal de formación, equipamiento, dotación de materiales escolares o subsidio a actividades educativas complementarias dentro y fuera del establecimiento escolar.

- Los recursos del Fondo que no sean utilizados en un ejercicio fiscal, no serán devueltos a Rentas Generales del Estado, sino que permanecerán dentro del Fondo y continuarán afectados a los programas y proyectos del Fondo en los siguientes Ejercicios Fiscales.

- La ley determina los ámbitos en los cuales es posible utilizar los recursos del Fondo, determinando el tipo de programas o proyectos a financiar:
  - Entre 30% y 40% del presupuesto anual del Fondo se asignará a proyectos asociados a la incorporación de TIC en el sistema educativo.
  - Un monto no inferior al 10% del presupuesto anual del Fondo corresponderá a Programas de Apoyo para el mejoramiento de la calidad de la formación de los docentes a través de programas de fortalecimiento e implementación de mecanismos de aseguramiento de la calidad de los Institutos de Formación Docente y capacitación de formadores de formadores.
  - Un monto equivalente hasta el 15% del presupuesto anual del Fondo se destinará a programas de mejoramiento de la oferta educativa, en escuelas, colegios e Institutos de Formación Docente del Sector Oficial, a través de la implementación de proyectos de infraestructura y equipamiento.
  - Un monto equivalente de hasta el 10% del presupuesto anual del Fondo para financiar programas de atención integral a la primera infancia conforme a lo establecido en el marco de los lineamientos del Plan Nacional de la Primera Infancia 2011-2020.
  - Entre el 3% y 5% del presupuesto anual del Fondo se destinará a financiar programas de organización, formación y fortalecimiento de Redes de Cooperación escolar de Padres y Tutores de alumnos, así como de las comunidades en las que se encuentren insertas las escuelas y colegios públicos.
  - Entre el 10% y el 20% del presupuesto anual del Fondo se usará en el otorgamiento de becas de estudio para la formación superior: financiamiento de cursos universitarios, en el país o en el extranjero, a favor de estudiantes que no dispongan de suficientes recursos financieros, con capacidad académica comprobada; y de doctorados y postdoctorados de

alta especialización para investigadores en centros de estudios de internacionalmente reconocida reputación académica.
- Se destinará entre el 20% y el 30% del presupuesto anual del Fondo a la investigación y desarrollo, que consistirá en los programas y proyectos propuestos por el CONACYT.
- Hasta el 5% del presupuesto anual del Fondo para el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación de los diferentes niveles/modalidades educativas como herramienta que contribuya al mejoramiento de la calidad educativa.

- Los recursos del Fondo son administrados por la Agencia Financiera de Desarrollo, la que contará con un Consejo de Administración del Fondo al que corresponde la determinación del presupuesto anual y por ende la determinación de los porcentajes que se asignarán a cada una de las líneas señaladas. Asimismo, corresponde al Consejo la aprobación de los programas y proyectos que serán financiados con los recursos del Fondo.

2.10 TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

La ley 1.626 de la Función Pública contempla normas sobre Desarrollo Institucional que disponen que se adoptarán políticas y acciones en materia de organización y funcionamiento de las dependencias de los entes estatales para el logro de la eficiencia administrativa y la profesionalización del personal público. Agrega que las estructuras orgánicas de las instituciones serán objeto continuo de análisis y evaluación para su permanente adecuación de funciones y necesidades de los servicios públicos. Asimismo, se incorporarán procedimientos y métodos de trabajo con vista al uso racional de los recursos, así como tecnologías aplicables a la gestión pública.

Adicionalmente, la ley señala que se reglamentará la utilización de medios modernos que se incorporen a la Administración Pública, tales como los medios de comunicación (telefonía, fax, internet), medios de registro (impresoras, computadoras, máquinas copiadoras), medios de control (tarjetas magnéticas para control de personal y cobro de sueldos), y otros medios similares necesarios; debiendo definir la modalidad de aplicación y los requisitos para determinar el grado de responsabilidad de los funcionarios, además de preservar los derechos de terceros respecto de las implicancias de su uso.

En 2013 se dictó la ley 4.989 que crea el Marco de Aplicación de las Tecnologías de Información y Comunicación en el sector público y crea la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs). La citada ley buscaba determinar un *"marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el sector público, su ordenamiento general y la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, calidad del servicio y la promoción de desarrollo de estas tecnologías y el uso eficiente de las redes informáticas. También establece las facultades del Estado en relación con la planificación, gestión y administración adecuada y eficiente de los recursos públicos, así como el control y vigilancia del mismo y la facilitación del libre acceso de todos los habitantes del territorio nacional a la sociedad de la información y del conocimiento*." *(art 1°)*

La ley también creó la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs) como institución del Poder Ejecutivo encargada de implementar los principios y fines de las TICs en el sector público y el Comité de Coordinación e Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico integrado por los directores o representantes de las áreas técnicas e informáticas de todos los organismos y

entidades del Poder Ejecutivo que apliquen o realicen procesos de gestión con los ciudadanos. Asimismo, estableció que el Ministerio de Hacienda debía prever las partidas presupuestarias en el Presupuesto General de la Nación para el normal funcionamiento de esta Secretaría, además, de contar con legados y donaciones que reciba, el producto de la venta de servicios desarrollados con los fondos y recursos de la Secretaría, el Fondo Nacional de Tecnologías en la Educación (FONTED), y otros que establezcan las leyes.

El Decreto 11.624 que reglamentó la ley 4.989, estableció en su artículo 7° que los recursos del Fondo Nacional de Tecnología en la Educación fueran utilizados únicamente para el financiamiento de inversión física, tanto para infraestructura física y tecnológica vinculados con programas y proyectos de TICs en la educación y la inclusión digital, y el artículo 8° dispuso que los programas y proyectos serán ejecutados a través de un Plan Anual de Inversiones a ser elaborado por la SENATICs. De la citada normativa, llama la atención la falta de consideración de inversión necesaria para proveer conocimientos relativos al uso de TICs al personal y funcionarios de las entidades públicas.

Posteriormente, en octubre de 2018, se dictó la Ley 6.207 que crea el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) y establece su carta orgánica, sustituyendo a la SENATICs, y constituye a éste como la entidad técnica e instancia rectora, normativa, estratégica y de gestión especializada, para formulación de políticas e implementación de planes y proyectos en el ámbito de las TICs en el sector público, y de la comunicación del Poder Ejecutivo tanto en su aspecto social como educativo para la inclusión, apropiación e innovación en la creación, uso e implementación de las tecnologías (art. 2).

A continuación, la ley señala los principios generales aplicables, estos son la Planificación, la Transparencia y Participación Ciudadana, el Fomento de las TIC, la Protección de los derechos de los usuarios, la Libre Adopción Tecnológica y Masificación del Gobierno Electrónico (art. 4). Los principales aspectos de interés para el presente documentos se encuentran en: la planificación de las políticas públicas se debe originar en un adecuado diagnostico para definir estrategias, objetivos, metas y acciones a realizar. En el principio de transparencia y participación ciudadana, la difusión de toda información que permita a la ciudadanía participar con opiniones, demandas y propuestas. En el fomento de las TIC, la investigación, fomento, promoción y desarrollo de las TICs y su involucramiento en todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad, para contribuir al desarrollo educativo, cultural, económico, etc. e incrementar la productividad, competitividad, el respecto de DD.HH. y la inclusión social. En la protección de los derechos de los usuarios, el Estado debe velar por la adecuada protección de los derechos de usuarios de TICs, en los niveles de calidad establecidos y brindando información clara, transparente, veraz y oportuna para su toma de decisiones. En la Libre Adopción Tecnológica se encuentra la garantía de libre adopción de tecnologías por los habitantes, y de los organismos y entidades del Estado por los lineamientos del Plan Director de Tecnologías de la Información y Comunicación, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones. Finalmente, en la Masificación del Gobierno Electrónico está la obligación de las entidades públicas de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de las TICs en el desarrollo de sus funciones. El Gobierno Nacional fijará los mecanismos y condiciones para garantizar el desarrollo de este principio.

Los artículos 6 y 7 de la Ley 6.207 establecen los objetivos y competencias del MITIC, siendo de interés los siguientes:

- Diseñar, planificar, adoptar, ejecutar y promover las políticas, planes, programas y proyectos de TICs que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida, el acceso a nuevas tecnologías y a la información que contribuyan a generar oportunidades de educación, trabajo, salud, etc.
- Establecer y gestionar políticas de protección de la información personal y gubernamental, y cultivar conocimientos sobre la seguridad de la información, debiendo establecer un sistema de organización de seguridad, proponer una policía de seguridad a nivel nacional y un plan de integración de protección de información.
- Coordinar la ejecución de acciones conjuntas e integradas entre las distintas reparticiones públicas, de actividades relacionadas con la integración de servicios públicos, ciberseguridad, desarrollo de la normalización, sistematización y difusión de la información de acciones relacionadas con la gestión pública por medios electrónicos.
- Propiciar y emitir directrices para la optimización de los trámites y procesos, y la interoperabilidad entre los distintos organismos y entidades del Estado, y diseñar, coordinar y monitorear las políticas, planes y estrategias a ser ejecutadas por los mismos, en el marco de Gobierno Electrónico y de Ciberseguridad.
- Implementar y administrar la infraestructura tecnológica vinculada con redes públicas y centros de datos del Poder Ejecutivo.
- Orientar, priorizar y dirigir el proceso de incorporación y mantenimiento de las TICs en la gestión pública, definiendo componentes, etapas y secuencias del proceso que debe ser implementados por organismos y entidades del Estado.
- Aprobar y apoyar los planes, proyectos y actividades ejecutadas por los organismos y entidades del Estado vinculados al sector de TICs.
- Promover y coordinar la construcción, operación y mantenimiento de una Red Nacional Integrada de Infraestructuras necesarias para las TICs.
- Ejercer la autoridad de administración de los fondos del Fondo Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (FONTIC) destinados al sector de las TICs y otros fondos creados para el cumplimiento de sus fines.

En cuanto a su estructura, llama la atención la existencia de la Dirección General de Inclusión Digital y TIC en la Educación, dependiente del Viceministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (art. 12).
Por su parte, el artículo 18 dispone que el Ministerio absorbe como parte de sus recursos económicos, el Fondo Nacional de Tecnologías de la Educación (FONTED) el que pasa a llamarse Fondo Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (FONTIC), cuya finalidad es lograr los objetivos vinculados con programas de TIC. Agrega que forman parte de este fondo: los fondos provenientes de convenios o acuerdos con instituciones nacionales o internacionales, públicas o privadas, que se enmarquen en programas relacionados con TIC; los recursos provenientes de la cooperación técnica internacional; el 50% de los recursos afectados al Fondo de Servicios Universales, administrado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL); los recursos provenientes de los royalties y compensaciones que corresponden a la Administración Central, de conformidad con el inciso a) del artículo 1° de la Ley 3.984/2010, en un monto que deberá establecerse en cada ejercicio fiscal; y las donaciones, legados, transferencias u otros aportes.

En cuanto a la colaboración de los organismos y entidades del Estado y del sector privado, el artículo 19 dispone que las autoridades y el personal de dichos organismos y entidades y los del sector privado estarán obligados a colaborar en la expedición y facilitación de los datos e informaciones requeridas por el MITIC, y facilitarán cuantos informes y documentos se le soliciten en relación al ejercicio de las

atribuciones del ministerio, prestarán ayuda y cooperación que se precisen para el adecuado, eficiente y eficaz ejercicio de su competencia.

Respecto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el artículo 27 señala que el MITIC debe designar un representante titular y uno suplente para integrar el referido consejo, nombrados por decreto del Poder Ejecutivo.

Finalmente, los artículos 28 y 29 disponen la extinción de pleno derecho de la SENATICS y SICOM, y la derogación de la Ley 4.899, a partir de la entrada en vigencia de la ley.

Por su parte, el Decreto 2.274, de 6 de agosto de 2019, que reglamentó la Ley 6.207, establece como ámbito de aplicación las políticas públicas, los planes, programas y proyectos dentro del sector público, así como las competencias y facultades en materia de comunicación e información de gobierno y tecnologías de la información y comunicación referidas con TIC.

Al respecto, el artículo 3 del Reglamento señala las instituciones del sector público comprendidas en el ámbito de aplicación, entre ellas, los Ministerios, Secretarias Nacionales y Ejecutivas y demás instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, los gobiernos departamentales, etc.

El Capítulo I del Título IV del citado Decreto dispone las atribuciones del MITIC respecto de las materias de las TIC, tales como relativas a la utilización obligatoria de servicios, plataformas y software determinados por el MITIC, al establecimiento de los lineamientos y mecanismos para la implementación y administración de la infraestructura tecnológica, y de las condiciones y procedimientos para la utilización de TIC, en las instituciones del sector público, dictar estándares y lineamiento sobre condiciones de disponibilidad, seguridad y protección de datos, y de la integración tecnológica entre el sector privado y público para garantizar la interoperabilidad de sistemas y plataformas. Aquella de especial interés la relativa a los lineamientos sobre la estructura organizacional y funcional de las áreas de TIC de las instituciones del sector público, y los perfiles y competencias mínimas que deben observar los integrantes de dichas dependencias, agregando que "*Las instituciones del sector público deben contar con áreas únicas especializadas con rango de Dirección General , Dirección o equivalente, con la denominación de <<Tecnologías de la Información y Comunicación>>, bajo dependencia directa de la Máxima Autoridad de cada institución.*" *(art 22),* norma que no se cumple a cabalidad en el MEC, toda vez que existe más de un área encarga de TIC, estas son la Dirección de Informática y Sistemas de Información dependiente de la Dirección General de Ciencia y Tecnología del Viceministerio de Educación Superior y Ciencias, y la Dirección General de Planificación Educativa que es la instancia responsable del sistema de información educativa. En consecuencia, no existe una única dependencia encargada de TIC y además no tienen dependencia de la máxima autoridad de la institución, sino de un viceministerio, y tampoco cumplen con la denominación que debe tener la referida área.

Por su parte, la Ley 6.562 establece la reducción del uso de papel en cualquier gestión pública y reemplazarlo por el formato digital, que deberá quedar registrado, tramitado o gestionado en línea. Agrega que toda autoridad administrativa pública deberá obligatoriamente adherirse al servicio de Gestión de Documentos en Línea (artículo 1). También dispone que éstas deberán adecuar sus presupuestos a partir del año 2021 para reducir en un 30 % los rubros 330, 331, 332, 333, 334 y 339 o las designaciones que se den más adelante a estas mismas partidas, y en el 2022 reducir al 50% en los rubros mencionados, de tal forma que se logre que los documentos que se eliminen sean tramitados y gestionados digitalmente o en línea (artículo 2). Además, se señala que a partir de la promulgación

de la ley, todos los Organismos y Entidades del Estado deberán presentar, en un plazo de ciento ochenta días, un Plan de Adecuación a la Digitalización de Trámites, consistente en un listado detallado de todos los trámites que se realizan, tanto internos como externos, y un cronograma de digitalización de los procesos, sus respectivos reglamentos y adhesión al sistema establecido (artículo 5). Los incumplimientos a la ley serán considerados falta grave en el desempeño de la función y se le asignarán las sanciones legales correspondientes. Se encarga al MITIC reglamentar, ejecutar, coordinar, administrar, dirigir, supervisar optimizar y actualizar el registro, tramitación y gestión de digitalización de trámites y documentos en línea de conformidad a la legislación vigente, así como a los decretos y resoluciones administrativas pertinentes.

Respecto del uso de TICs en las instituciones educativas, la Ley 4.952 que establece la inclusión de laboratorios de informática para las instituciones educativas del nivel medio del sector oficial, dispone la inclusión obligatoria de dichos laboratorios en un plazo no mayor a 5 años contados desde 2013, debiendo priorizarse aquellas instituciones educativas que desarrollan cursos de bachilleratos técnicos. También establece que el MEC debe fomentar la difusión de la informática en la educación nacional y formular instructivos para el uso de los laboratorios para estudiantes y docentes, además de desarrollar tareas de capacitación de los educadores.

Por su parte, el Plan Nacional de Educación 2024 establece dentro de su misión "*Incorporar la investigación, la reflexión sobre la práctica, y las TIC para la gestión del sistema y como recursos pedagógicos para el aprendizaje.*". Es así que las considera dentro del primer eje estratégico "Igualdad de oportunidades en el acceso y garantía de condiciones para la culminación oportuna de los estudiantes de los diferentes niveles/modalidades educativos, en su línea estratégica "Mejoramiento y ampliación de los espacios educativos, equipamientos y recursos didácticos en articulación con gobernaciones, municipios y otros agentes sociales", estableciendo como acción la "Dotación de recursos didácticos y tecnológicos- con especial énfasis de las TIC- en las instituciones educativas, estudiantes y educadores acordes a los requerimientos de la población/oferta educativa y a estándares de calidad previamente definidos. Asimismo, están consideradas en el eje estratégico de "Calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativos", en la línea estratégica de "Mejoramiento curricular de los diferentes niveles/modalidades educativos", señalando como acción "Promoción del buen uso pedagógico de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) por parte de educadores, educadoras y estudiantes en desarrollo curricular".

A su vez, mediante la Resolución 5.415, de 2019, se aprobó el Plan de Acción Educativa 2018-2023, el que contempla, en relación con el primer eje estratégico del Plan Nacional de Educación 2024, la Incorporación del uso de TIC en el Sistema Educativo Nacional como una línea estratégica, estableciendo dentro de sus acciones a implementar la consolidación del portal educativo como plataforma de aprendizajes en línea, la dotación de infraestructura tecnológica enfocada en la mejora de los aprendizajes y la gestión institucional, y el desarrollo de programas formativos en TIC dirigido a docentes, técnicos y directivos en los niveles central, departamental e institucional.

La Ley 4.758 que crea el Fondo Nacional de Inversión pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, en su artículo 12, numeral 1, señala que el referido fondo tendrá como objetivo financiar, prioritariamente, programas de incorporación de TIC en el sistema educativo, como herramienta de uso pedagógico que pone al alcance de estudiantes y docentes recursos para el acceso y generación de conocimientos para el mejoramiento de los procesos educativos, competitividad y productividad, tales como: una computadora por niño y por docente, laboratorios, televisión educativa, portal educativo, enciclopedia virtual, magazine informativo, radio

digital u otras formas de incorporación de TIC, con los requerimientos y servicios conexos directamente relacionados a la ampliación del mismo, a los que se destinará un monto anual entre el 30% y el 40% del presupuesto anual del fondo.

Finalmente, cabe mencionar que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones "CONATEL", en el marco del programa impulsado desde la Presidencia Nacional, en 2020 habría entregado más 10.000 Notebooks con conectividad gratis por 2 años, que beneficiarían directamente a estudiantes y docentes, tanto de escolar básica, educación media, universitaria, así como a institutos de enseñanzas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. También se habrían entregado alrededor de 50 Telecentros, en cabeceras departamentales, instaladas en plazas públicas de varias ciudades y también en zonas rurales, consistentes en container totalmente equipados con mobiliarios, aire acondicionado, 8 notebooks con conectividad a internet gratis y un instructor por 3 años.

En materia de acceso a la información pública, el ordenamiento jurídico del Paraguay contempla la Ley N° 5.282 de 2014, de Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, la que tiene por objeto garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado, tal como dispone en su artículo 1°.

El artículo 2°enumera las fuentes públicas y define la Información Pública como "*Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.".*

A su vez se establece que la información pública estará sometida a la publicidad, estar al alcance de cualquier persona, sin discriminación de ningún tipo, en forma gratuita y sin necesidad de justificación. Por su parte, las fuentes públicas deben prever la adecuada organización, sistematización, informatización y disponibilidad para ser difundida en forma permanente para asegurar el acceso amplio y fácil (artículo 3 y 4).

Las fuentes públicas deben contar con una oficina de acceso a la información pública para recibir solicitudes, orientar y asistir al solicitante. También deben capacitar, actualizar y entrenar en forma constante a los funcionarios encargados de la oficina (artículo 6 y 7). En el artículo 8° se establece la información mínima que debe estar constantemente disponible por las fuentes públicas. En los artículos siguientes se establece la información mínima del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Cabe mencionar datos a disponibilizar desde el Poder Ejecutivo, tales como: Ejecución Presupuestaria del año anterior y del año fiscal en curso, actualizado diariamente, resúmenes con la comparación del gasto en cada área y la ejecución del mismo en cada caso con la de los años anteriores; el porcentaje de lo presupuestado y efectivamente ejecutado en cada rubro con relación al Producto Interno Bruto y al presupuesto total; el porcentaje del gasto de personal y otros gastos rígidos y la inversión en obras; y el porcentaje de la inversión social con relación al Producto Interno Bruto y el presupuesto total, discriminando la inversión social en salud pública, educación, vivienda y programas contra la pobreza; información referente a las contrataciones públicas, mencionando montos, empresas que fueron adjudicadas, procedimientos administrativos utilizados para la adjudicación, datos de las empresas y estado de la ejecución de los contratos.

En el Título IV se regula el procedimiento para acceder a la información pública, en el Título V se define la información pública reservada como aquella que ha sido o sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la ley. A continuación, el Título VI establece la acción judicial en caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de las obligaciones previstas en la ley, y en el Título VII las sanciones asociadas a los incumplimientos.

En lo relativo al necesario presupuesto, las fuentes públicas deberán prever dentro de su presupuesto anual, los recursos necesarios para implementar las disposiciones establecidas en la ley 5.282.

2.11 REGULACIÓN EN PANDEMIA

A consecuencia de la Pandemia por Covid-19 el Ministerio de Educación y Ciencias procedió a suspender las clases en las instituciones de gestión oficial, privada y privada subvencionada de los niveles y modalidades por el tiempo de 15 días en el marco de la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus covid-19 en el Paraguay, mediante la Resolución N°308, de 10 de marzo de 2020. A su vez, se dispuso que las actividades del personal docente, administrativo y directivo de las instituciones educativas, de las supervisiones de control y apoyo administrativo y de apoyo técnico pedagógico, así como de las direcciones departamentales de educación se suspendan hasta que se establezcan las acciones de contingencia a ser implementadas. Posterior y sucesivamente se ha extendido la suspensión de clases, encargando a las Direcciones Generales, Direcciones Departamentales de educación y Supervisiones Educativas a prestar la debida diligencia a fin de asegurar la continuidad del servicio educativo y el desarrollo del calendario académico, a través de los procedimientos de contingencia y/o medios tecnológicos habilitados para el efecto. La suspensión de clases se extendió en virtud de las Resoluciones N°354, de 28 de marzo de 2020, y N° 375, de 12 de abril de 2020.

El MEC, mediante Resolución N° 349, de 24 de marzo de 2020, dispuso que las instituciones educativas de gestión privada y privada subvencionada podrían implementar y aplicar herramientas tecnológicas o digitales de enseñanza-aprendizaje para el desarrollo de los contenidos curriculares, para asegurar el servicio educativo a los estudiantes y el cumplimiento del calendario académico correspondiente, como medida de contingencia en el marco de la emergencia sanitaria ante el riesgo de expansión del coronavirus en el territorio natural. Agrega que se requiere a las instituciones de gestión privada y privada subvencionada la presentación ante el MEC de un plan de contingencia que contenga las estrategias académicas a ser implementadas para el desarrollo de las clases y cumplimiento del calendario educativo, por todo el tiempo que dure la medida sanitaria dispuesta por el Gobierno Nacional, en un plazo de 5 días desde la fecha de la mencionada resolución. Finalmente, insta a las referidas instituciones a considerar la reducción de aranceles establecidos en concepto de cuotas mensuales, teniendo en cuenta la disminución de costos en la prestación de servicios educativos debido a la implementación de la modalidad de desarrollo de clases a través de herramientas digitales, así mismo, la exoneración de multas ante eventuales atrasos en el pago de las cuotas mensuales.

En abril de 2020, se estableció el Plan de Educación en tiempos de pandemia “Tu escuela en casa”, cuyo objetivo general es garantizar el derecho a la educación mediante la prestación del servicio educativo a los estudiantes matriculados en el sistema educativo durante el periodo de emergencia sanitaria, a través de la modalidad de educación a distancia que facilite el proceso de enseñanza-aprendizaje.

A su vez, al MEC aprobó las Orientaciones para evaluar el aprendizaje de los estudiantes en los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo nacional en tiempos de pandemia", mediante la Resolución N°602, de 17 de julio de 2020.

Por otra parte, el MEC dispuso la conformación del Consenso Educativo en el marco del "Plan de Educación en tiempos de pandemia", entre los principales actores del Sistema Educativo Nacional y el Ministerio de Educación y Ciencias, y encargó al Viceministerio de Educación Básica la coordinación del consenso educativo, mediante la Resolución N°450, de 19 de mayo de 2020. El Consenso Educativo Nacional presentó el "Protocolo y la Guía Operativa para el retorno seguro a instituciones educativas", para ser aplicado el 2 de noviembre de 2020 con los estudiantes del tercer año de la educación media que tengan autorización de padres o tutores.

Posteriormente, mediante la Resolución N°832, de 30 de octubre de 2020, el Ministerio de Educación y Ciencias resolvió disponer el retorno voluntario a las clases en la modalidad presencial para los alumnos del tercer año de la Educación Media de las instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada, de conformidad con lo establecido en el Decreto N°4220 de fecha 25 de octubre de 2020. Adicionalmente, garantiza la continuidad del servicio educativo a través de las herramientas digitales y medios alternativos implementados por esta Cartera de Estado en el marco de la emergencia sanitaria, para aquellos alumnos que no retornarán a las actividades académicas presenciales.

En febrero de 2021, se emitió el Protocolo y guía operativa para el retorno seguro a instituciones educativas 2021, que establece los principios rectores, alcance, estructura organizacional, fases del retorno, infraestructura, organización de grupos, comunicación a la comunidad, medidas de seguridad obligatorias, momentos críticos, limpieza y desinfección escolar y disposiciones finales. Merece mención especial la conformación y funciones del Comité Educativo Departamental para la Gestión de Riesgo (CEDGR), Comité Educativo Regional para la Gestión de Riesgo (CERGR) Y EL Comité Educativo Institucional para la Gestión del Riesgo (CEIRG).

En cuanto al personal del MEC, se dictó la Resolución N° 456, de 21 de mayo de 2020, por la cual se autorizó a la Dirección General de Gestión y Desarrollo de Personal del MEC, a reglamentar las medidas relativas a la gestión de personal, en el marco de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional por la Pandemia del Coronavirus (Covid-19), se dispuso que las máximas autoridades de cada dependencia deban organizar sus actividades laborales manteniendo la cantidad mínima necesaria de funcionarios, cuya prestación de servicio garantice el funcionamiento institucional.

Por otra parte, mediante Resolución N° 632, de 31 de julio de 2020, se aprobó el procedimiento de reemplazos de personal docente de instituciones de gestión oficial y privada subvencionada, afectado por permisos, y encargó a la Dirección General de Gestión y Desarrollo de Personal la provisión de la nómina del personal declarado en funciones fuera del aula en las distintas instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada, correspondientes a cada departamento geográfico y a la capital, con la especificación de los perfiles correspondientes, a las autoridades educativas intervinientes en el proceso de reemplazo de maternidad.

3. Análisis de consistencia interna de las normas nacionales e internacionales más relevantes

Esta sección tiene por objetivo analizar la consistencia interna de las normas, entendiendo que el Marco Regulatorio de un determinado sistema debe respetar una estructura jerárquica de normas y presentar coherencia entre las distintas partes que lo integran. Asimismo, la legislación del país tiene que respetar y aplicar las normativas internacionales contenidas en convenciones y tratados, razón por la cual también es necesario analizar el grado de cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Paraguay.

De esta forma, se analizará la consistencia entre las normas paraguayas y las Convenciones de derechos humanos y de Derechos del Niño de Naciones Unidas, así como la resolución 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referida a pueblos originarios, y el Pacto de San José de Costa Rica (Convención Americana de Derechos Humanos). Asimismo, se contrastará la Constitución con las leyes que derivan de ella, en tanto estas debiesen ser las herramientas a través de las cuales se materialicen los principios contenidos en la Carta Fundamental.

1.- La **Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas,** de 1948, establece dicha Declaración "*como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción*".

Su art. 26 señala:

- Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
- La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
- Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

2.- La **Convención Americana de Derechos Humanos de 1969** (Pacto de San José de Costa Rica), ratificada por Paraguay en 1989, corresponde a una generación de tratados internacionales de derechos humanos que sólo consideraba objeto de protección directa a los derechos civiles y políticos. Sobre los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos, el derecho a la educación, el Capítulo III en su art. 26 dispone:
"Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."
Con todo, en el marco de la protección de la Libertad de Conciencia y de Religión, el artículo 12, N°4, declara: "*Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones."*

Este principio está recogido en la Constitución de la República de Paraguay al reconocer su art. 74 *"el derecho a la educación religiosa."* Con menos precisión está definido el derecho de los padres a escoger la educación de sus hijos, a cuyo respecto la Constitución, en su art., 75, dispone que *"la educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado",* sin fijar prioridades o roles entre esos tres actores.

3.- La **Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960**: la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su undécima reunión, acordó la referida convención en consideración que las discriminaciones en la esfera de la enseñanza constituyen una violación de derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, contemplándose los siguientes artículos de interés:

ARTICULO 1
1. A los efectos de la presente Convención, se entiende por "discriminación" toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

a. Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza;
b. Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo;
c. A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o
d. Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.

2. A los efectos de la presente Convención, la palabra "enseñanza" se refiere a la enseñanza en sus diversos tipos y grados, y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de esta y las condiciones en que se da.

ARTICULO 2
En el caso de que el Estado las admita, las situaciones siguientes no serán consideradas como constitutivas de discriminación en el sentido del artículo 1 de la presente Convención:

a. La creación o el mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los de sexo femenino, siempre que esos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes de acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente calificado, así como de locales escolares y de un equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes;
b. La creación o el mantenimiento, por motivos de orden religioso o lingüístico, de sistemas o establecimientos separados que proporcionen una enseñanza conforme a los deseos de los padres o tutores legales de los alumnos, si la participación en esos sistemas o la asistencia a esos establecimientos es facultativa y si la enseñanza en ellos proporcionada se ajusta a las normas que las autoridades competentes puedan haber fijado o aprobado, particularmente para la enseñanza del mismo grado;
c. La creación o el mantenimiento de establecimientos de enseñanza privados, siempre que la finalidad de esos establecimientos no sea la de lograr la exclusión de cualquier grupo sino la de añadir nuevas posibilidades de enseñanza a las que proporciona el poder público, y siempre que funcionen de conformidad con esa finalidad, y que la enseñanza dada corresponda a las normas que hayan podido prescribir o aprobar las autoridades competentes, particularmente para la enseñanza del mismo grado.

ARTICULO 3
A fin de eliminar o prevenir cualquier discriminación en el sentido que se da a esta palabra en la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a:

a. Derogar todas las disposiciones legislativas y administrativas y abandonar todas las prácticas administrativas que entrañen discriminaciones en la esfera de la enseñanza;

b. Adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminación alguna en la admisión de los alumnos en los establecimientos de enseñanza;

c. No admitir, en lo concerniente a los gastos de matrícula, la adjudicación de becas o cualquier otra forma de ayuda a los alumnos, ni en la concesión de permisos y facilidades que puedan ser necesarios para la continuación de los estudios en el extranjero, ninguna diferencia de trato entre nacionales por los poderes públicos, salvo las fundadas en el mérito o las necesidades;

d. No admitir, en la ayuda, cualquiera que sea la forma que los poderes públicos puedan prestar a los establecimientos de enseñanza, ninguna preferencia ni restricción fundadas únicamente en el hecho de que los alumnos pertenezcan a un grupo determinado;

e. Conceder, a los súbditos extranjeros residentes en su territorio, el acceso a la enseñanza en las mismas condiciones que a sus propios nacionales.

ARTICULO 4

Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial, a:

a. Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior; velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley;

b. Mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada;

c. Fomentar e intensificar, por métodos adecuados, la educación de las personas que no hayan recibido instrucción primaria o que no la hayan recibido en su totalidad, y permitirles que continúen sus estudios en función de sus aptitudes;

d. Velar por que, en la preparación para la profesión docente, no existan discriminaciones.

ARTÍCULO 5

1. Los Estados Partes en la presente Convención convienen:

a. En que la educación debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y a reforzar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales o religiosos, y el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz;

b. En que debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales, 1.° de elegir para sus hijos establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínimas que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes, y 2.° de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones; en que, además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones;

c. En que debe reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer las actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma, siempre y cuando:

(i) Ese derecho no se ejerza de manera que impida a los miembros de las minorías comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad y tomar parte en sus actividades, ni que comprometa la soberanía nacional;

(ii) El nivel de enseñanza en estas escuelas no sea inferior al nivel general prescrito o aprobado por las autoridades competentes; y
(iii) La asistencia a tales escuelas sea facultativa.
2. Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a tomar todas las disposiciones necesarias para garantizar la aplicación de los principios enunciados en el párrafo 1 de este artículo.

4.- La **Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989**, ratificada por Paraguay como Ley N° 57/90, regula el derecho a la educación principalmente en su artículo 28, que dispone lo siguiente:

- Los Estados Parte reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:
  a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
  b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
  c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
  d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
  e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

- Los Estados Parte adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

- Los Estados Parte fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. La Convención sobre los Derechos del Niño ahonda en los conceptos que de modo más sucinto que la Convención Universal, pero fuera de los derechos de acceso de las letras a, b y c, las demás cláusulas son más bien aspiraciones de cumplimiento progresivo a través de las políticas públicas nacionales.

Respecto de los derechos de acceso, la Constitución del Paraguay no precisa la accesibilidad universal a la educación superior sobre la base de las capacidades (o en función del mérito, según la Declaración Universal).

5.- El **Convenio N°169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales** fue ratificado por Paraguay y registrado por el Director General de la Oficina Internacional de Trabajo de la OIT el 10 de agosto de 1993, lo que implica que desde esa fecha su legislación nacional debe ser adecuada al contenido del Convenio y realizar acciones en consonancia al instrumento.
El Convenio se basa en el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas relativos a mantener y fortalecer su cultura, identidad y lengua, al respeto a sus instituciones y formas de vida en general, y también, la participación activa del pueblo respectivo en la adopción de las decisiones que pudieran afectar el ejercicio de sus derechos y/o su desarrollo económico, social y cultural.

A su vez, el Convenio establece estándares mínimos de trato para los pueblos indígenas y sus derechos, tales como la protección de sus derechos individuales y colectivos, respeto a la propiedad de sus tierras y los recursos naturales, su autodeterminación y la consulta previa.

Es posible mencionar como artículos de interés del Convenio los que se señalan a continuación:

- En la parte de Política General, el artículo 1 establece que el Convenio se aplica, según el literal b), "*a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas."*
- El artículo 2 dice que los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger sus derechos y a garantizar el respeto de su integridad, entre otras, mediante acciones que *"promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;"*
- Por su parte, el artículo 6 dispone como obligación de los Estados al aplicar el Convenio, consultar a los pueblos interesados cuando se prevean medidas legislativas o administrativas que pudieren afectarles directamente; establecer medios para la participación libre de los pueblos interesados en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones; y establecer medios para el desarrollo de las instituciones e iniciativas del pueblo respectivo, y en proporcionar los recursos necesarios en caso que proceda. Agrega que dichas consultas deber ser de buena fe y en forma apropiada para lograr el acuerdo o consentimiento a las propuestas.
- El artículo 8 señala que *"Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario",*
- En lo relativo a la Educación, el artículo 26 establece que deben adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos adquirir una educación a todos los niveles, en igualdad con el resto de los nacionales. También deberán desarrollar en cooperación con los pueblos programas y servicios de educación, debiendo abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y demás aspiraciones sociales, económicas y culturales, y en caso que proceda transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, además se deberá reconocer el derecho de los pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con los pueblos.

  Añade que, si es viable, deberá enseñarse a los niños a leer y a escribir en su propia lengua indígena, y de celebrar consultas con los pueblos para adoptar medidas que permitan alcanzar el objetivo.
- Cabe resaltar que el artículo 29 dispone que *"Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.".* Adicionalmente, los gobiernos deben adoptar medidas para dar a conocer a sus pueblos indígenas los derechos y obligaciones sobre el trabajo, las posibilidades económicas, las cuestiones de educación y salud, los servicios sociales y a los derechos del Convenio.
- Finalmente, establece el deber de adoptar medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente a aquellos que tengan contacto directo con los pueblos indígenas para eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos.
- *Respecto del ámbito de la administración, son obligaciones de los Estados "asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a*

los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones"; y que dichos programas incluyan planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las medidas adoptadas, en cooperación con los pueblos respectivos.

Posteriormente, el día 13 de setiembre de 2007, el Convenio 169 fue reforzado mediante la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la que se constituye como un anexo al citado convenio.

En cuanto al contenido de la citada Resolución, cabe destacar el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Asimismo, se reitera que los miembros de los pueblos indígenas tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación y a que éste adopte medidas eficaces para que las personas indígenas, en particular los niños, tengan acceso a la educación en su propia cultura y en su propio idioma. Respecto de la adopción y aplicación de medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos indígenas, los Estados deberán realizar consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas por medio de sus instituciones representativas para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Al realizar el análisis de la legislación nacional del Paraguay relativa a educación escolar indígena, en contraste con las normas contenidas en los tratados mencionados, es posible afirmar que ellas consideran y reconocen los derechos de los pueblos indígenas indicados en el Convenio 169, respondiendo en el texto legal a los requerimientos de garantizar educación en todos los niveles y desarrollar participación en las decisiones y contenidos de la educación indígena, dando cabida a la historia, costumbres, tradiciones y cultura de los pueblos en sus respectivas zonas geográficas. Asimismo, se establecen estructuras participativas, que consideran la presencia y opinión vinculante de representantes de los pueblos indígenas, para efectos de la toma de decisiones en la mayor parte de las materias relevantes en el ámbito escolar.

No obstante, resulta relevante recalcar que la implementación práctica de la leyes y reglamentos serán determinantes para definir el real y eficaz cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Paraguay, así como el respeto de los derechos y prácticas establecidos en el citado convenio.

6.- Las **Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad** fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su cuadragésimo octavo período de sesiones, mediante resolución 48/96, del 20 de diciembre de 1993, cuya finalidad es garantizar que niñas y niños, mujeres y hombres con discapacidad, en su calidad de ciudadanos de sus respectivas sociedades, puedan tener los mismos derechos y obligaciones que los demás, siendo de interés lo siguiente:

Conceptos fundamentales de la política relativa a la discapacidad:

17. Con la palabra "discapacidad" se resume un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones de todos los países del mundo. La discapacidad puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio.
18. Minusvalía es la pérdida o limitación de oportunidades de participar en la vida de la comunidad en condiciones de igualdad con los demás. La palabra "minusvalía" describe la situación de la persona con discapacidad en función de su entorno. Esa palabra tiene por finalidad centrar el interés en las deficiencias de diseño del entorno físico y de muchas actividades organizadas de la

sociedad, por ejemplo, información, comunicación y educación, que se oponen a que las personas con discapacidad participen en condiciones de igualdad.

21. ... La terminología actual reconoce la necesidad de tener en cuenta no sólo las necesidades individuales (como rehabilitación y recursos técnicos auxiliares) sino también las deficiencias de la sociedad (diversos obstáculos a la participación).

24. Por logro de la igualdad de oportunidades se entiende el proceso mediante el cual los diversos sistemas de la sociedad, el entorno físico, los servicios, las actividades, la información y la documentación se ponen a disposición de todos, especialmente de las personas con discapacidad.

25. El principio de la igualdad de derechos significa que las necesidades de cada persona tienen igual importancia, que esas necesidades deben constituir la base de la planificación de las sociedades y que todos los recursos han de emplearse de manera de garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades de participación.

I. Requisitos para la Igualdad de Participación

Artículo 1. Mayor toma de conciencia

1. Los Estados deben velar por que las autoridades competentes distribuyan información actualizada acerca de los programas y servicios disponibles para las personas con discapacidad, sus familias, los profesionales que trabajen en esta esfera y el público en general. La información para las personas con discapacidad debe presentarse en forma accesible.
4. Los Estados deben velar por que los programas de educación pública reflejen en todos sus aspectos el principio de la plena participación e igualdad.
5. Los Estados deben invitar a las personas con discapacidad y a sus familias, así como a las organizaciones interesadas, a participar en programas de educación pública relativos a las cuestiones relacionadas con la discapacidad.
8. La promoción de una mayor toma de conciencia debe constituir una parte importante de la educación de los niños con discapacidad y de los programas de rehabilitación. Las personas con discapacidad también pueden ayudarse mutuamente a cobrar mayor conciencia participando en las actividades de sus propias organizaciones.
9. La promoción de una mayor toma de conciencia debe formar parte integrante de la educación de todos los niños y ser uno de los componentes de los cursos de formación de maestros y de la capacitación de todos los profesionales.

Artículo 6. Educación

Los Estados deben reconocer el principio de la igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundario y superior para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidad en entornos integrados, y deben velar por que la educación de las personas con discapacidad constituya una parte integrante del sistema de enseñanza.

1. La responsabilidad de la educación de las personas con discapacidad en entornos integrados corresponde a las autoridades docentes en general. La educación de las personas con discapacidad debe constituir parte integrante de la planificación nacional de la enseñanza, la elaboración de planes de estudio y la organización escolar.
2. La educación en las escuelas regulares requiere la prestación de servicios de interpretación y otros servicios de apoyo apropiados. Deben facilitarse condiciones adecuadas de acceso y servicios de apoyo concebidos para atender las necesidades de personas con diversas discapacidades.
3. Los grupos de padres y las organizaciones de personas con discapacidad deben participar en todos los niveles del proceso educativo.
4. En los Estados en que la enseñanza sea obligatoria, ésta debe impartirse a las niñas y los niños aquejados de todos los tipos y grados de discapacidad, incluidos los más graves.
5. Debe prestarse especial atención a los siguientes grupos:
   (a) Niños muy pequeños con discapacidad

(b) Niños preescolares con discapacidad
(c) Adultos con discapacidad, sobre todo las mujeres.

6. Para que las disposiciones sobre instrucción de personas con discapacidad puedan integrarse en el sistema de enseñanza general, los Estados deben:
   (a) Contar con una política claramente formulada, comprendida y aceptada en las escuelas y por la comunidad en general;
   (b) Permitir que los planes de estudio sean flexibles y adaptables y que sea posible añadirle distintos elementos según sea necesario;
   (c) Proporcionar materiales didácticos de calidad y prever la formación constante de personal docente y de Apoyo.
7. Los programas de educación integrada basados en la comunidad deben considerarse métodos complementarios para facilitar a las personas con discapacidad una formación y una educación económicamente viables. Los programas nacionales de base comunitaria deben utilizarse para promover entre las comunidades la utilización y ampliación de sus recursos a fin de proporcionar educación local a las personas con discapacidad.
8. En situaciones en que el sistema de instrucción general no esté aun en condiciones de atender las necesidades de todas las personas con discapacidad, cabría analizar la posibilidad de establecer la enseñanza especial, cuyo objetivo sería preparar a los estudiantes para que se educaran en el sistema de enseñanza general. La calidad de esa educación debe guiarse por las mismas normas y aspiraciones que las aplicables a la enseñanza general y vincularse estrechamente con esta. Como mínimo, se debe asignar a los estudiantes con discapacidad el mismo porcentaje de recursos para la instrucción que el que se asigna a los estudiantes sin discapacidad. Los Estados deben tratar de lograr la integración gradual de los servicios de enseñanza especial en la enseñanza general. Se reconoce que, en algunos casos, la enseñanza especial puede normalmente considerarse la forma más apropiada de impartir instrucción a algunos estudiantes con discapacidad.

9. Debido a las necesidades particulares de comunicación de las personas sordas y de las sordas y ciegas, tal vez sea más oportuno que se les imparta instrucción en escuelas para personas con esos problemas o en aulas y secciones especiales de las escuelas de instrucción general. Al principio, sobre todo, habría que cuidar especialmente de que la instrucción tuviera en cuenta las diferencias culturales a fin de que las personas sordas o sordas y ciegas lograran una comunicación real y la máxima autonomía.

7.- La **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad,** ratificada por la Ley Nº 1.925 de 2002, dispone los siguiente en relación con los temas de índole educativo:

ARTICULO I
Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:
1. Discapacidad
El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

2. Discriminación contra las personas con discapacidad
a) El término "discriminación contra las personas con discapacidad" significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia

ARTICULO II
Los objetivos de la presente Convención son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

ARTICULO III
Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:
1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:
a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales y las actividades políticas y de administración;
2. Trabajar prioritariamente en las siguientes áreas:
b) La detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad; y
c) La sensibilización de la población, a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad.

ARTICULO V
2. Los Estados parte crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.

8.- La **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,** ratificada mediante la Ley Nº 3540 de 2008, cuyo propósito es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente, contiene los siguientes artículos de interés:

El Artículo 1 señala que las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

ARTICULO 2: DEFINICIONES
La “comunicación” incluirá los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso;

Por “lenguaje” se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal;
Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;
Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;
Por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

ARTICULO 8. TOMA DE CONCIENCIA

1. Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para:
   a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;
   c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.
2. Las medidas a este fin incluyen:
   b) Fomentar en todos los niveles del sistema educativo, incluso entre todos los niños y las niñas desde una edad temprana, una actitud de respeto de los derechos de las personas con discapacidad;

ARTICULO 24. EDUCACION

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:
   a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;
   b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;
   c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.
2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:
   a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;
   b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;
   c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;
   d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;
   e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:

a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;

b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;

c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.

4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

5. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.

9.- Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** son medidas que buscan poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar la calidad de vida y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron los 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Es de interés para la Transformación Educativa el Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, siendo sus metas las siguientes:

4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.

4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.

4.7 De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.
4.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo.
4.c De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

En julio de 2017, Paraguay fue sede del Seminario Internacional sobre los ODS, ocasión en que los presidentes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial, los tres poderes del Estado paraguayo, suscribieron la Declaración Conjunta Interpoderes de la República del Paraguay, que ratificó y reafirmó su compromiso en la prosecución del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible11.

El proceso de Transformación Educativa es una oportunidad para cumplir con los compromisos asumidos por Paraguay, pero la correcta implementación de éste es la que permitirá la concreción de cada meta en pos del desarrollo del país y sus habitantes. Es por ello, que el rediseño del Sistema Educativo del Paraguay debe considerar la forma más efectiva para llegar a las metas, procurando la existencia de políticas públicas, normativa, herramientas y personal adecuados al nivel del desafío.

4. Principales Conclusiones y Orientaciones relativas al marco regulatorio del Sistema de Educación de Paraguay.

A partir de los contenidos que se encuentran asociados a los distintos ejes o componentes del proyecto, la presente sección busca, identificar los principales nudos críticos derivados del ámbito normativo, ya sea en su rango constitucional, legal o reglamentario, que puedan implicar o provocar debilidades o limitaciones para el adecuado funcionamiento del sistema escolar.

El análisis fue elaborado en base a una revisión documental de las leyes, reglamentos y resoluciones que conforman el sistema normativo de la educación del Paraguay, además de planes, estudios e informes relacionados. Adicionalmente, se realizaron entrevistas, reuniones y mesas que permitieron conocer las apreciaciones y experiencias de actores relevantes, especialmente funcionarios del Ministerio de Educación y Ciencias en distintos niveles, respecto de la implementación de las normas antes indicadas.

Cabe señalar que durante la elaboración del presente diagnóstico ha existido una complejidad práctica para conocer la totalidad de las normas asociadas al sector, especialmente aquellas contenidas en las resoluciones dictadas por el Ministerio de Educación y Ciencias, debido al ingente número de ellas y sobre todo la dificultad de verificar la vigencia de las mismas.

Atendido lo anterior, la mayor parte de las apreciaciones dicen relación con normas de carácter legal y reglamentarias, abordando en menor medida las que tienen carácter interno del MEC, en el entendido, además, que ellas son de más simple modificación.

11 Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 (2018).

4.1. Conclusiones y Observaciones respecto del sistema normativo general:

a) La República del Paraguay se caracteriza por contar con una estructura legislativa compleja, compuesta de un importante número de normas que abarcan la mayor parte de los temas relevantes para el sistema escolar del país. Asimismo, las normas se encuentran alineadas con la Constitución de la República y dan cuenta de los principales compromisos internacionales adoptados por el país a través de tratados y convenciones.

   Sin embargo, esta legislación presenta contenidos de carácter más bien general, que no permite inferir suficientemente la forma y grado en que estas normativas se pueden cumplir en su aplicación práctica. La mayor parte de las normativas dicen relación con el establecimiento de principios, objetivos y fines, y la creación de las estructuras institucionales a las que les corresponde hacerse cargo del sistema escolar en sus distintos niveles y ámbitos, sin que exista una profundización respecto del qué y del cómo se deberán materializar acciones que permitan el cumplimiento de dichos fines y objetivos.

   Lo anterior impide visualizar con claridad, a partir de la lectura del texto legal, la forma en que el sistema escolar se desarrolla cotidianamente y cómo y quiénes toman las decisiones de política educativa y llevan a cabo las acciones necesarias para su implementación.

   Si bien las normas legales establecen con claridad el óptimo al cual el país aspira, se extraña la existencia de normativa de carácter transitorio o de nivel reglamentario que establezca la necesaria progresión para su implementación, o que establezcan metas intermedias que permitan orientar y alinear las actividades del sistema educativo en su conjunto.

b) Asimismo, no se observa una vinculación estrecha e imperativa entre las normas legales y la disposición de los recursos necesarios para que ellas sean implementadas a cabalidad. Al no existir una norma constitucional que obligue tanto al poder ejecutivo, como al legislativo a asegurar la disponibilidad efectiva de recursos -tanto monetarios como de capacidades institucionales- para la implementación de los textos legales que se aprueben, puede existir la tendencia a legislar sin la suficiente certeza respecto del logro de los objetivos perseguidos por la legislación.

c) Derivado de lo anterior, es posible observar una tendencia a contar con leyes de carácter maximalista, en cuanto establecen derechos y obligaciones que son difíciles de cumplir en la práctica, especialmente porque no se encuentran asociadas a un compromiso efectivo de los recursos necesarios, ni se cuenta con la capacidad institucional suficiente como para darles cumplimiento, ejemplos claros al respecto es posible encontrar en la ley de educación Inclusiva, en los mandatos establecidos para la formación continua de los docentes, etc.

   Existe en estos y otros casos, un claro riesgo de que la ley se transforme solo en una declaración de intenciones y no en un mandato efectivo para los actores del sistema, y por ende no se generen las acciones necesarias para darles cumplimento.

d) Adicionalmente, se presenta un problema sobre la estabilidad y determinación de la aplicación de las normas relativas al Sistema Educativo del Paraguay. Se evidenció que existe incertidumbre a partir de la facilidad con que las leyes pueden ser modificadas o reemplazadas por otras y la discrecionalidad para definir cuál aplica por sobre otra en casos determinados. Como se mencionó en el punto sobre la descripción del marco normativo, en el sistema legal paraguayo todas las leyes dictadas por el Congreso tienen el mismo peso y valor, y las leyes especiales no priman sobre las

generales, ni éstas por sobre aquellas, salvo que se refieran a la misma materia para dejarla sin efecto; y, finalmente, aplica el criterio cronológico para la resolución de conflictos normativos. Respecto de la aplicación del principio de especialidad, el problema en Paraguay es más bien de orden práctico y ocurre al momento de determinar cuál es en cada caso la ley especial a utilizar, especialmente cuando se trata de determinadas materias como, por ejemplo, las referidas a la legislación administrativa. En el caso del criterio cronológico, basta que una norma posterior que se refiera a una misma materia para entender que la primera queda sin efecto sea por mención expresa o en forma implícita. Considerando la ambigüedad y debilidad en la aplicación del criterio de especialidad, además de la falta de mención expresa a su aplicación preferente para la preeminencia de una ley por sobre otra, aún sin implicar derogación normativa, existe la posibilidad que un gran acuerdo, como el realizado para la dictación de la Carta Orgánica del MEC, puede fácilmente ser reemplazado o modificado por otra ley posterior

Cabe recordar que las normas del Sistema Educativo rigen todas en paralelo sin que existan otros criterios legales para determinar cuál prima sobre otra y, por tanto, casos de similares características pueden tener soluciones muy distintas dependiendo del criterio de funcionario a cargo, por cuanto no hay forma legal de determinar la aplicación prioritaria de normas si no es con la aplicación de los criterios mencionados en el párrafo precedente.

Existen diversas opciones en la experiencia internacional que permiten resolver este tipo de situaciones, una opción que permite dar estabilidad a las normas evitando su constante modificación es fijar quorum de aprobación respecto más exigentes respecto de leyes que traten materias específicas por sobre las leyes ordinarias o comunes. Si bien este tipo de medidas entrega estabilidad al sistema jurídico, también dificulta la necesaria adecuación y modernización de la normativa vigente, volviendo las leyes estáticas y entregando una suerte de poder de veto a las minorías. Una dificultad para la implementación de este mecanismo es que se requiere una modificación constitucional que fije los quorum supernumerarios y las materias a tratar.

Otra alternativa para propender a la estabilidad y a la resolución de conflictos normativos es la utilización del principio de especialidad normativa para interpretar la ley y determinar la preminencia de una norma sobre otra. El referido principio señala que una norma especial deroga la general y/o que debe preferirse la aplicación de la norma de especie sobre la norma de género, de esta forma las normas especiales del ámbito de la educación serán aplicadas con primacía a otras normas más generales y se evitará que se puedan entender derogadas por éstas últimas, dando estabilidad al sistema, aunque en menor medida que los quorum supernumerarios, pero permitiendo la realización de las adecuaciones necesarias. Cabe recordar que el principio de especialidad normativa salvaguarda el Derecho como aparato institucional, para que pueda realizar sus finalidades sustantivas, garantizar su funcionamiento eficiente y para la estabilidad del sistema mismo 12.

Cabe señalar que cualquier modificación en el sentido indicado en los párrafos precedentes afectaría a todo el ordenamiento jurídico y no solamente al sistema educativo nacional, por lo que se requiere un análisis más profundo de los efectos deseados e indeseados que pueden generarse y cómo afectaría las lógicas de interpretación y aplicación de la normativa vigente en el Paraguay, toda vez que ese análisis supera el alcance del presente informe.

e) Respecto de las normas reglamentarias, en términos generales se espera que ellas definan la forma en que se operacionalizarán las leyes respectivas y que establezcan los mecanismos explícitos para

12 José Antonio Tardío Pato, El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales, Revista de Administración Pública Núm. 162. Septiembre-diciembre 2003.

el logro de los fines y objetivos de la ley. Las normas reglamentarias revisadas señalan o afirman acciones que deberán ser llevadas a cabo, pero no establecen claramente los procedimientos que permitan su implementación, ejecución y/o seguimiento por parte de la institucionalidad correspondiente, careciendo de contenido que defina con detalle y precisión la forma en que deberán ejecutarse las distintas leyes. Asimismo, las normas reglamentarias no asignan responsabilidades a los diversos entes públicos, que definan con claridad quienes se encuentran mandatados para ejecutar las acciones necesarias para dar cumplimiento progresivo a las normas legales.

Equivalente a lo que se señaló en el caso de las leyes, el contenido de los reglamentos no da cuenta adecuadamente de la forma en que se ejecuta el mandato legal y concretan los fines del mismo.

Según información de las contrapartes en Paraguay existe otro tipo de normativas, básicamente resoluciones del Ministerio de Educación y Ciencias, especialmente bajo la forma de Manuales y normas de Procedimiento, que definen de forma más detallada la actividad de los entes y autoridades contempladas en las normas legales y reglamentarias, y que determinan la forma en que operan, el tipo de decisiones que adoptan y las políticas que deben definir.

Una problemática importante derivada de esta forma de funcionamiento dice relación con la menor estabilidad de dichas normas, y la relativa facilidad con la cual estas pueden ser modificadas o sustituidas por otras, lo cual implica que aumenten significativamente las posibilidades de contradicciones, superposición de normas o cambios constantes y significativos en la forma en que se implementan las políticas. Asimismo, este sistema administrativo con normativas muy prolíficas dificulta que se logre un conocimiento detallado y actualizado de las instrucciones conforme a las cuales se debe dar cumplimiento a las normativas legales, especialmente para las autoridades y funcionarios que se encuentran más alejados del nivel central. No existe un compendio actualizado de las normas dictadas a nivel central y departamental que de certeza respecto de la existencia y vigencia de las distintas normas, y facilite la accesibilidad a las mismas.

f) La legislación vigente en materia educacional no aborda de manera clara los distintos requerimientos derivados de cada una de las etapas del ciclo de la vida de niños y adolescentes. Con excepción de la educación inicial que cuenta con normativa propia, los demás niveles educativos se encuentran regulados de manera genérica, sin un análisis diferenciado que permita abordar de manera precisa y detallada las necesidades específicas de cada etapa de la vida y su consecuente expresión a nivel de las políticas educacionales.

4.2. Conclusiones y Observaciones respecto de la Normativa Orgánica del MEC

La dictación de la ley 5.749, Orgánica del MEC, constituye indudablemente uno de los más importantes avances en materia de la organización y modernización del ente rector de la educación en el Paraguay. En este sentido, resulta esencial la estabilidad que la ley proporciona al Ministerio en cuanto a su estructura y forma de funcionamiento. De acuerdo con lo señalado por diversos actores, anteriormente los cambios estructurales al interior del MEC se realizaban por medio de Resoluciones o Actos Administrativos, razón por la cual tenían poca estabilidad y se encontraban demasiado dependientes de los ciclos políticos.

Sin perjuicio de lo anterior, el análisis que realizan los principales actores del sistema de educación del Paraguay, respecto de esta normativa y su aplicación práctica, dan cuenta de la existencia de una serie de dificultades que es necesario considerar y resolver.

Las principales complejidades de la estructura determinada por la Ley orgánica del MEC dicen relación con lo siguiente:

a) La estructura orgánica del MEC considera la existencia de un importante número de órganos colegiados (Consejos) que de acuerdo con dicha ley son definidos como órganos consultivos que tienen funciones deliberativas para efectos de proponer lineamientos de políticas en las materias que les son asignadas. Sin embargo, la normativa propia que regula a cada uno de estos Consejos considera en la mayor parte de ellos -tales como el CONES, CNEI, CONACYT, CNB, etc- la asignación de funciones resolutorias y ejecutivas en los ámbitos de su competencia y que por ende exceden la función asesora que les asigna la Ley Orgánica del MEC. Asimismo, se asignan a estos organismos unidades técnicas ejecutoras, a los que -en diversa medida- les corresponde implementar parte importante de las acciones tendientes a materializar la política pública en el ámbito educacional.

   Si bien esto no es un problema de carácter normativo, en cuanto un organismo puede ser asesor del Ministerio y a su vez desarrollar funciones ejecutivas en los ámbitos de su competencia, se observa un riesgo potencial en cuanto el excesivo nivel de complejidad y completitud de las funciones asignadas a las distintas unidades del MEC y adicionalmente a los Consejos, que eventualmente pueden generar traslape de funciones o dificultades de coordinación entre algunos de ellos y las estructuras funcionales del MEC.

   Asimismo, la coexistencia de los organismos mencionados y el MEC, para el cumplimiento de las diversas funciones asociadas al ámbito educacional, puede implicar en la práctica la existencia de una institucionalidad demasiado compleja y excesiva en su tamaño, con los consecuentes riesgos de burocratización de los procesos, indefinición de las responsabilidades, descoordinación, duplicidad o contradicción en las iniciativas, etc.

   Parte de lo señalado queda demostrado por la lentitud o inactividad que ha existido para la instalación de estos Consejos, por lo cual resulta razonable que el MEC analice en profundidad si resulta realmente necesario contar con una cantidad tan grande de instancias colegiadas.

   En definitiva, resulta insuficiente la definición actual respecto de la forma en que los mencionados Consejos se relacionan con el MEC y no existen adecuados mecanismos que garanticen la aplicación por parte de aquellos de las políticas dictadas por el Poder Ejecutivo o por el MEC en su condición de ente rector de la Educación.

b) Tal como se analiza detalladamente en el Capítulo de Diagnóstico de Gestión Educativa, la formalización de la nueva estructura interna del MEC no se ha acompañado de la determinación de los roles, funciones y responsabilidades de las distintas unidades que integran las Direcciones Generales, ni tampoco se han definido la cantidad de cargos (o funcionarios) necesarios para la operación interna de la institución con sus respectivos perfiles.

   De igual forma, las direcciones misionales que conforman el Viceministerio de Educación Básica siguen careciendo de un marco de gestión estandarizado para parte de sus funciones, así como también de mecanismos formalizados que aseguren la coordinación interna. Así, cada uno de los niveles y modalidades tiende a dictar sus propias normativas y varios aspectos de la gestión son desarrollados de forma parcelada e independiente.

   Asimismo, en torno a la gestión del sistema en su nivel central, se observan dificultades vinculadas con una excesiva concentración de funciones en el MEC y la subsistencia de un modelo de gestión

altamente compartimentalizado, además de la falta de mecanismos de coordinación efectivos al interior de la organización.

c) A diferencia de lo que sucedía con anterioridad a la dictación de la ley orgánica del MEC, la actual normativa considera que las Direcciones Generales sean lideradas por Directores Generales, que son cargos de confianza del poder ejecutivo. La ley define que para la designación de estas autoridades se tendrá en cuenta la idoneidad, la integridad y la ausencia de incompatibilidades para el ejercicio del cargo, pero no existe un perfil que delinee las competencias y habilidades requeridas para estos importantes puestos de la gestión ni un proceso profesionalizado para el acceso a ellos. Tampoco se establece un mecanismo de nombramiento que, sin desconocer la facultad de la autoridad política para nombrar personas que cuenten con la necesaria confianza política, incorporare procesos de selección objetivos basados en competencias profesionales evaluadas por entes externos.

d) La Ley Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias, adicionalmente a la regulación propia de dicho organismo, incorporó una importante modificación a la estructura del sistema educativo nacional del país redefiniendo los niveles educacionales, sobre la base de las unidades orgánicas que se harían cargo de los mismos. Si bien la Educación Básica continúa estando conformada por 9 grados y 3 ciclos de 3 años cada uno, y la Media considera solo un ciclo de 3 años, la Ley establece que el primer Nivel Educativo considera sólo los primeros dos ciclos de educación básica (además de la educación inicial) y el segundo Nivel considera el tercer ciclo de básica y la Enseñanza Media.

   Atendido que esta normativa derogó expresamente los artículos de la Ley General de Educación que definían la estructura del sistema, es necesario entender que estos nuevos niveles tendrían consecuencias no solo a nivel de la estructura orgánica del MEC, sino también en otros aspectos tales como la formación inicial docente, las normas de habilitación, el presupuesto asignado a cada nivel, y otras. No aparece claro en la normativa vigente cuáles son los impactos que este cambio de estructura ha tenido en el resto de la legislación aplicable al sistema, o si más bien en la práctica las demás materias se siguen regulando por los niveles anteriores o asociados al tipo de educación, es decir básica o media, y no al nivel al que pertenecen.

4.3. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa asociada a la Función Pública

a) El Ministerio de Educación y Ciencias, a diferencia de otros organismos o entidades del Estado, tiene funcionarios de carácter administrativo y docentes, los que se rigen por estatutos distintos y tienen remuneraciones y sistemas de seguridad social diferentes, pero conviven dentro de las direcciones, departamentos y unidades del MEC a nivel central, departamental y local. Es del caso que distintas direcciones y funcionarios en reuniones y entrevistas, así como en la mesa técnica realizada en el mes de marzo de 2020, han señalado que existen funcionarios del MEC que tienen rubro docente y/o rubro administrativo, independiente de las funciones que ejerzan, lo que genera ciertos problemas, conflictos y desigualdades entre ambos grupos de funcionarios al interior del ministerio.

   Por una parte, existirían funcionarios que cumplen la misma función, pero tiene rubros distintos, y como consecuencia de sus respectivos rubros los funcionarios tienen distinta remuneración, distintas sanciones y procedimientos administrativos, distintas condiciones de licencia médica, distinta sindicalización, distinto plazo y condiciones de jubilación, etc.

A su vez, habría funcionarios que tienen ambos rubros, docente y administrativo, lo que implica que perciben una remuneración por cada rubro, procedimientos sancionatorios con resultados distintos para cada rubro, y puede ocurrir que el funcionario esté jubilado del rubro docente y se mantenga trabajando con su rubro administrativo.

Adicionalmente, existen funcionarios con rubro docente que cumplen funciones de servicio auxiliar, los que nunca han realizado trabajo en aula ni cuentan con formación docente, pero que se benefician del Sistema de Seguridad Social.

Asimismo, no existe una categoría de rubro "técnico-pedagógico" que dé cuenta adecuadamente de las funciones que desempeñan los docentes y especialistas en el nivel central o departamental del MEC y que resuelva su inestabilidad laboral ante la posibilidad de 'vuelta al aula' dictaminada regularmente por la ley de presupuesto, y a la inexistencia de una estructura salarial acorde a los cargos.

De acuerdo con lo informado en distintas reuniones con funcionarios del MEC, las situaciones antes expuestas se producirían por la falta de crecimiento de los rubros administrativos de acuerdo con la necesidad de funcionamiento del Ministerio de Educación y Ciencias, por ello se habrían visto en la necesidad de cubrir funciones administrativas con rubros docentes o de aumentar los sueldos del personal administrativo que, si bien cuenta con un cargo, éste no se condice con la función y responsabilidad que ejerce en su unidad.

La referida afirmación puede tener asidero por cuanto las leyes de presupuestos contienen artículos que indican que no podrán ocuparse las vacancias producidas en virtud de cualquiera de las causales previstas en el artículo 40 de la Ley 1.626 de la Función Pública, inferiores a Jefes de Departamento y cargos equivalentes en los OEE, los cuales no podrán ser ocupados para nombramiento de nuevo personal.

En este punto, cabe señalar que el Estado de Paraguay busca resolver dicha situación, estableciendo en los capítulos de remuneraciones y beneficios sociales del personal de sus leyes de presupuestos normas que, por ejemplo, autorizan al Ministerio de Hacienda "*a realizar las modificaciones del Anexo del Personal de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), a los efectos de regularizar los cargos de los funcionarios administrativos que ocupan cargos docentes y no ejerzan funciones en aula*.". Al respecto, cabe mencionar la falta de implementación de un sistema formal y permanente de traspaso de funcionarios al rubro que corresponda a las funciones efectivamente realizadas hasta lograr la regularización de todo el personal.

También se establece que las remuneraciones previstas para los cargos docentes (L, Z Y U) contemplados en el Anexo de Personal del MEC serán utilizadas exclusivamente para servicios realizados por quienes posean la habilitación correspondiente para ejercer el cargo de profesor o docente de enseñanza escolar básica, media, técnica, profesional o universitaria y lo ejerzan efectivamente impartiendo clases, agregando que solo podrán percibir el escalafón docente aquellas personas que ejerzan efectivamente la docencia y que no podrán asignarse estas categorías en reemplazo de categorías administrativas.

Asimismo, se ha implementado gradualmente una Política de Desprecarización laboral del personal contratado que realiza funciones en relación de dependencia de la Función Pública, siempre que cuenten con un mínimo de 4 años ininterrumpidos de servicio, siempre conforme a la disponibilidad presupuestaria.

b) La ley de Función Pública establece que los funcionarios tienen la obligación de capacitarse, estableciendo que podrán ser autorizados a asistir, una vez al año, como alumnos o profesores, a

los cursos que respondan a programas del organismo o entidad en que presten servicios. Si bien se han detectado cursos y actividades desarrolladas en dicho sentido, tal como las realizadas por el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral – SINAFOCAL- dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, o por la Dirección General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación y Ciencias, éstas no parecen tener carácter de permanentes y formativas, sino más bien esporádicas e informativas. De la revisión documental y la información obtenida en reuniones, entrevistas y mesas, ha sido posible percatarse que hace falta un plan institucional de inducción, formación y capacitación permanente y pertinente para todos los funcionarios del MEC, especialmente en lo relativo a la implementación y aplicación de la normativa asociada al Sistema de Educación Escolar.

c) Respecto del régimen sancionatorio de los funcionarios públicos, llama la atención aquella aplicable a las sanciones leves, cuya imposición no implica la realización de un sumario administrativo previo, desconociéndose así el derecho al debido proceso y el resguardo del derecho a la defensa que le cabe a toda persona que es sometida a un proceso sancionatorio. Si bien es posible la aplicación de un procedimiento simplificado, éste debe contemplar a lo menos una investigación previa, la imputación y el ejercicio del derecho a defensa.

   El debido proceso antes indicado toma importancia para evitar arbitrariedades en la aplicación de sanciones en represalia a funcionarios que hubieren realizado denuncias por malas prácticas ocurridas en su unidad o departamento, dichas arbitrariedades podrían inhibir a los subalternos de velar por el buen funcionamiento de la institución y del Sistema Educativo.

4.4. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa asociada a Docentes

Uno de los componentes centrales de todo sistema educativo dice relación con las normas asociadas a la formación y desarrollo de la carrera de sus docentes. En este ámbito, la normativa de Paraguay cuenta con leyes y reglamentos que regulan los principales componentes del ejercicio profesional docente, generando un marco normativo apropiado para ese fin, sin perjuicio de lo cual es necesario formular algunas observaciones en esta materia:

a) El Estatuto del Educador establece los requisitos para acceder al ejercicio de la profesión de educador, sin que exista un vínculo directo entre dicha profesión y una formación profesional específica y excluyente para los docentes. Si bien la Ley General de Educación establece que “se reconoce el carácter profesional de los educadores” dicho concepto se relativiza en las definiciones del Estatuto en cuanto este incorpora el concepto de “título habilitante” que no necesariamente corresponde a un título de Profesor.

   Lo que finalmente determina el carácter de educador profesional, según el estatuto, es que la persona posea un título habilitante en cualesquiera de las ramas del saber humanístico, científico y tecnológico, y se desempeñe efectivamente y en forma regular en alguna actividad docente y se halle matriculado, lo cual es un requisito de carácter más bien formal.

   Tal como se analiza en profundidad en el Diagnóstico de Desarrollo Docente, este bajo nivel de exigencia en la formación de los docentes atenta contra la necesaria valoración social de la carrera de profesor, dificultando que se logre atraer a ella a los candidatos más idóneos.

b) Las normas legales y reglamentarias aplicables en materia de Formación Inicial de los docentes son escasas, limitándose a señalar que "*La formación de educadores corresponderá a los centros de formación docente, institutos superiores o universidades*" (art. 34 Ley 1.725).

Por su parte el Reglamento de la Ley, Decreto 468, establece en su artículo 4° que *"La formación docente inicial se desarrollará conforme a planes y programas de estudios oficiales definidos por el Ministerio de Educación y Cultura, y otorgará el título habilitante para el ejercicio profesional de la docencia"*.

Se plantea en esta materia dudas respecto del currículum oficial de la formación docente, en cuanto los niveles institucionales en que se puede impartir son diversos y por ende se entiende que los niveles de profundidad por ejemplo en la formación en los IFD y las Universidades son distintos. Por otra parte, tampoco hay claridad de la forma en que se vincula este currículum único y la autonomía de las universidades que se vería afectada si no pudiese generar planes de estudio propios.

La multiplicidad de opciones para efectos de la formación inicial de los docentes se traduce en dificultades para el establecimiento de requisitos objetivos y estandarizables de sus competencias al momento de iniciar su carrera profesional. Asimismo, dificulta un adecuado control por parte del Estado de la calidad de la formación.

c) Los datos estadísticos asociados a los docentes en Paraguay muestran un importante número de profesores que no se encuentran habilitados para ejercer docencia en el nivel en el que se están desempeñando. Al respecto la normativa no es clara o es insuficiente en cuanto no establece consecuencias efectivas para la falta de habilitación de los profesores. Aparentemente existiría una cierta laxitud respecto del cumplimiento efectivo de la exigencia legal de la habilitación para el ejercicio de la profesión de educador, específica para cada uno de los niveles.

d) La ley 5.749/17, Carta Orgánica del MEC, establece que la responsabilidad de formular políticas públicas para la formación, especialización, actualización y perfeccionamiento del educador de todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional corresponde a una Dirección al interior del Viceministerio de Educación Superior y Ciencias (Dirección General de Formación Profesional del Educador), por lo que no existiría un vínculo directo entre esta unidad y aquellas vinculadas con el desempeño efectivo de los docentes en las aulas. Como consecuencia de lo anterior, y atendidas las dificultades de coordinación que se observan en toda la estructura del MEC, surgen dudas respecto de cómo funciona la necesaria articulación con el mundo escolar, el nivel departamental y las respectivas unidades al interior del MEC para efectos de responder adecuadamente a las necesidades de formación de docentes en los niveles escolares.

e) La ley 1.725/01, Estatuto Docente, contiene un importante capítulo destinado al Régimen Disciplinario de los educadores, dentro del cual considera sanciones asociadas a incumplimientos por parte de los mismos. En el caso de las medidas disciplinarias más leves, llamadas de Primer Orden, se contempla que las mismas serán aplicadas por el jefe inmediato superior, y a diferencia de las de segundo y tercer orden, no requiere de investigación administrativa previa. Considerando que dentro de las medidas disciplinarias que es posible aplicar en este nivel, se encuentran la multa hasta por 15 días de salario, y la suspensión sin goce de sueldo de hasta por 30 días, resulta cuestionable que la ley faculte la imposición de estas medidas sin que exista una investigación previa que garantice al docente afectado el derecho a un debido proceso.

Lo anterior genera el riesgo de afectar el tipo de relación que se genera entre los docentes y su jefe inmediato, limitando las posibilidades de los primeros de disentir en decisiones o medidas adoptadas por este último.

f) Las normas asociadas a la definición de rentas de los docentes consideran las funciones que estos cumplen y la cantidad de horas por las cuales se encuentran contratados. En este último aspecto se observa una insuficiencia normativa en cuanto a la consideración de la totalidad de las funciones o tareas que deben desarrollar los docentes para el adecuado cumplimiento de sus labores. En este sentido no se considera el concepto de "horario no lectivo" entendido como las horas que el docente necesita para desarrollar actividades fuera de la sala de clases, y que se relacionan directamente con su quehacer pedagógico, como la planificación, preparación de clases, evaluación, etc. y que debiesen ser explicitadas para efectos del cálculo del salario de los docentes.

g) La ley 1.725/01, Estatuto Docente, contiene reglas explícitas en relación con el término de la carrera docente a partir de normas que definen los requisitos para acceder a la jubilación de los docentes, estableciendo una edad temprana para efectos de jubilación. Asimismo, considera la obligación del Estado, a través del MEC, de disponer de un sistema automático que permita a los docentes acceder a dicha jubilación en cuanto cumplan los requisitos legales. Estas normas tienen efectos importantes en la disponibilidad de docentes con experiencia en el sistema escolar, así como la posibilidad de contar con un mayor número de profesores adecuadamente capacitados.

h) Si bien el sistema de educación en Paraguay considera sistemas de aseguramiento de la calidad en educación superior, y por ende asociados también a las instituciones formadoras de docentes, solo recientemente se ha implementado un proceso obligatorio de Licenciamiento de los IFD que garantiza el cumplimiento de niveles mínimos de funcionamiento, pero no necesariamente de la calidad de la formación que se imparte. Se observa que la capacidad reguladora del Estado en materia de aseguramiento de la calidad es débil, y no existe necesariamente una adecuada articulación entre las entidades a cargo de estos procesos evaluativos y las unidades del MEC que son responsables de los resultados de los procesos educativos en el ámbito escolar.

   Los procesos de acreditación vinculados a los IFD son de reciente data, por lo cual no existen antecedentes suficientes del real nivel de calidad que dichas instituciones poseen.

   Asimismo, no existe constancia de la aplicación de un sistema obligatorio de aseguramiento de calidad respecto de los Institutos Superiores y las Universidades que imparten formación en docencia.

4.5. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa relacionada a la Gestión Educativa

a) La estructura compleja del Ministerio de Educación y Ciencias, establecida en la Ley 5.749/17, compuesta de muchos órganos de gestión, entre ellos los Consejos, los Órganos de apoyo, asesoramiento y control, y las Direcciones Generales de los Viceministerios, además de los órganos ejecutores, componen una trama difícil de desentrañar. Solo a nivel central, hay un sin número de funciones que se confunden, distintas instancias de definición de políticas nacionales y regionales que se superponen, diversidad de espacios de toma de decisiones y/o ejecución de programas y proyectos, además de las funciones de coordinación y colaboración entre los distintos niveles y con la comunidad.

La participación de tantos y variados actores necesariamente complejiza y ralentiza los procesos, y puede generar confusión tanto en el regulador como en el regulado, lo que se agudiza por la multiplicidad de leyes, reglamentos y resoluciones que regulan o crean los órganos que integran el Ministerio.

En este punto cabe recordar que, para la organización efectiva de funciones al interior de todos los niveles de la Institucionalidad del Sistema Educativo paraguayo se debe lograr, como condición necesaria, contar con todas las áreas adecuadamente estructuradas, regladas y con dotación de personal lo más completa posible.

b) La ley 1.264/98, General de Educación divide el Sistema Educativo Nacional en ciclos, pero la Ley 5.749/17, Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias, cambió la estructura del sistema, mediante la creación de niveles que reorganizan de alguna manera los ciclos antes establecidos, especialmente el último ciclo de educación escolar básica que ha sido asociado a la educación media, lo que ha generado complejidades internas en el Ministerio de Educación y Ciencias asociadas a esta nueva forma de organización. Es así que el tratamiento de los nuevos niveles del MEC es disonante con el sistema de ciclos en base al cual se estructuraron las normativas asociadas, toda vez que el último ciclo de educación básica debe ser asumido por los equipos a cargo de la educación media.

c) La legislación relativa al Sistema Escolar paraguayo es de tal tamaño que no parece ser conocida y reconocida por la totalidad de los funcionarios y demás personal que trabaja en dicho ámbito, se han detectado problemas de socialización de la normativa vigente, especialmente respecto del personal de los niveles departamentales y locales, lo que necesariamente impacta en el cumplimiento efectivo de las regulaciones propias del sistema educativo y sus distintas modalidades.

   De acuerdo con lo señalado en reuniones sostenidas con distintos funcionarios del Ministerio de Educación y Ciencias y personas externas a él, han sido contestes en señalar que por regla general se opera en base a la costumbre o a la forma que siempre se ha usado en cada institución, no considerando necesariamente el mandato legal que regula cada materia en específico.

   La mayor preocupación que genera la situación detectada dice relación con la efectividad de las acciones que se desarrollan o desarrollarán en el futuro en virtud de los fines y objetivos declarados en las leyes y sus reglamentos, así como las propuestas que se realicen en el contexto de la estrategia de transformación educativa del Paraguay.

d) En cuanto a la descentralización de las funciones en materia de educación integral, la normativa se observa deficiente, la toma de decisiones se encuentra principalmente concentrada en el Ministerio de Educación y Ciencias, así como en sus respectivas Direcciones Generales del nivel central, lo que dificulta hacer efectiva la descentralización de la educación hacia los Departamentos.

   Tampoco se han encontrado regulaciones que propendan suficientemente a la descentralización o entreguen claramente espacios de independencia en la toma de decisiones a nivel departamental, a modo ejemplar, es posible afirmar que el manual de funciones de los cargos a nivel departamental y de establecimientos es básico y orientado a las funciones administrativas.

e) Si bien existe normativa relativa al nombramiento de personal en el sistema educativo y la realización de concursos públicos de oposición, resulta preocupante la poca efectividad práctica de dicha regulación, así como el bajo nivel de exigibilidad de los referidos concursos públicos,

especialmente para el nombramiento de los directores de establecimientos. Según la información analizada, existen numerosos casos en que las vacantes de directores o de un funcionario que ejerza dichas funciones no han sido llenadas mediante concursos de oposición, o no se ha nombrado efectivamente a un director, sino que existe un profesor que, además de cumplir con sus deberes educativos, cumple también con algunas de las funciones correspondientes a la dirección del establecimiento donde trabaja.

Resulta relevante procurar el cumplimiento de las normas mediante normas de exigibilidad reales, que establezcan consecuencias que disuadan el aplazamiento de la provisión de los cargos, además de contar con los fondos o recursos necesarios que permitan la realización del concurso y los nombramientos respectivos.

f) La Legislación relativa a la Educación Escolar del Paraguay contempla la participación de la comunidad, especialmente mediante la creación de instancias de organización y participación tanto de estudiantes como de padres, madres y tutores. Los espacios más relevantes están regulados en cuerpos normativos específicos, tales como la Ley 4.853 que Regula la conformación, organización y funcionamiento de la Asociación de Cooperación Escolar (ACE) en las instituciones educativas del país, y la Resolución N°1, de 2016, por la cual se reglamenta la conformación y registro de las Organizaciones Estudiantiles, correspondientes a instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada.

   En este ámbito es posible observar una excesiva complejidad y burocratización en las condiciones para la constitución e instalación de dichos órganos, lo cual en la práctica puede hacerlos inoperantes. Atendido que la normativa deja la regulación de dichos órganos de participación a sus Estatutos, se ha generado la necesidad de contratar asesoría legal permanente para la realización de todos los documentos y trámites que se requieren para constituir las asociaciones, ello implica en ciertas comunidades más vulnerables una barrera de entrada a la participación formal en la educación escolar por parte de las y los estudiantes, y de los padres, madres y tutores.

   En cuanto a la forma de participación misma de la comunidad, es posible señalar que su tratamiento se encuentra disperso en la normativa asociada a ella. Las instancias de participación van desde la integración de consejos consultivos y/o ejecutivos, pasando por la constitución de asociaciones de padres, madres, encargados o tutores y de estudiantes, la declaración de derechos deberes de participar e involucrarse activamente en el proceso formativo, hasta la participación de la Sociedad Civil toda mediante organizaciones no gubernamentales.

4.6. Conclusiones y Observaciones respecto la normativa relativa al Financiamiento del Sistema Escolar

a) Si bien Paraguay cuenta con normas claras y completas respecto de la administración financiera del Estado, que regulan la forma en que se elabora anualmente el presupuesto de la nación, y permiten identificar los recursos que son asignados al ámbito de la educación y a las distintas líneas de financiamiento de la misma, no existe la misma claridad normativa respecto del modelo de financiamiento del sistema escolar, es decir la forma en que se distribuyen los recursos a niveles departamentales y de establecimientos escolares se encuentra reflejada sólo en normativas de carácter reglamentario, que establecen de manera más bien general cómo opera el modelo, cuáles son los criterios de asignación, cómo se focalizan u orientan los gastos, y cuáles son las obligaciones de rendición de cuentas.

b) En este sentido, y dado que el Reglamento 6.162/2011, autoriza la implementación progresiva de la gratuidad en la educación inicial y la educación media, no existe claridad respecto del avance de dicho proceso, así como la forma en que se da la coexistencia del modelo de gratuidad con la existencia de becas que en parte se destinan a financiar los costos de los estudios.

c) Las normas procedimentales de asignación de gastos establecen de manera muy taxativa las opciones para la distribución de éstos, especialmente en el caso de la Enseñanza Media, lo cual podría eventualmente no ajustarse a las necesidades de desarrollo de cada establecimiento educacional.

4.7. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa de Educación Inicial

a) Los temas relativos a la Niñez son tratados en forma conjunta por el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y el Ministerio de Niñez y Adolescencia, a través del Sistema Nacional de Protección y Promoción de la Niñez y la Adolescencia, lo que permite una mirada y un tratamiento integral, además de facilitar la entrega de servicios relacionados a través de diversas instancias coordinadas por las distintas instituciones participantes. No obstante, la participación de tantos y distintos órganos e instituciones se traduce en un sistema de alta complejidad y difícil coordinación, especialmente con un liderazgo en el Equipo Nacional de Primera Infancia (ENPI). Dicha complejidad afecta especialmente el quehacer de la Dirección General de Educación Inicial, entre cuyas funciones se encuentra explícitamente la obligación de ejecutar de manera coordinada con los demás órganos, promover la concertación de acciones multisectoriales, y articular y coordinar acciones.

   En este punto, cabe mencionar que el MEC no cuenta con suficientes espacios de mayor autonomía para el desarrollo de políticas y programas de primera infancia, y de diseño e implementación de proyectos propios de la Dirección General de Educación Inclusiva, que entreguen un piso o base propia a partir de la cual seguir construyendo su propio trabajo y también la labor integral y concertada con los demás actores relacionados con la niñez.

b) Falta de normas relativas a la fiscalización de las instituciones y organizaciones educativas y los espacios de desarrollo infantil.

   Si bien se establecen normas reglamentarias que señalan que las instituciones y organizaciones estarán sujetas a control y monitoreo, y sobre prohibiciones y causales de clausura temporal o definitiva de espacios de desarrollo infantil, se detectó la falta de normas que contemplen las necesarias facultades de control y fiscalización por parte de la Dirección General de Educación Inicial y/o de las Supervisiones Departamentales, y de procedimientos y sanciones aplicables por los incumplimientos a la normativa que regula las instituciones y organizaciones educativas, los espacios de desarrollo infantil y la educación inicial. Asimismo, faltan normas relativas a criterios mínimos de calidad exigibles respecto del servicio educativo que se entrega mediante los referidos espacios de desarrollo infantil.

c) Carencia de Financiamiento, especialmente para efectos de infraestructura escolar.

   Es del caso que, si bien la Dirección General de Educación Inicial cuenta con el respaldo normativo en la Carta Orgánica del MEC para el cumplimiento de sus funciones, carece de normas que aseguren las fuentes de financiamiento para la implementación de la Educación Inicial en el país. Tampoco se definen mecanismos de financiamiento estables y suficientes para una adecuada implementación de las políticas de atención a la primera infancia, con un fuerte énfasis en el

fortalecimiento de la institucionalidad a cargo, y la destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura escolar pública que permita cubrir en el mediano plazo los requerimientos de cobertura de educación inicial.

El acceso tanto a recursos económicos y financieros en forma estable y permanente que permitan dar continuidad a las acciones y actividades que se requieren para implementar los planes, proyectos y/o programas, como el hecho de contar con la planta del personal disponible, con todos sus cargos completos, y con equipos de gestión fuertes, resulta del todo necesario para un exitoso proceso de instalación de la Educación Inicial.

Especial mención requiere la infraestructura escolar pública, una oferta pública de aulas y espacios educativos que permitan a las niñas y niños de 0 a 5 años a una educación integral en todos los departamentos y municipios del país implica un financiamiento institucional estable, por lo cual es necesario analizar la conveniencia de que la construcción o adecuación, más la habilitación, de ese tipo de espacios educativos se encuentre radicado en el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (Ley 4.758), en lugar del presupuestos central del Ministerio de Educación y Ciencias, considerando especialmente la obligatoriedad de gratuidad establecidas por ley para la Educación Inicial establecidas en la Ley 4.088.

En el caso de la Educación Inicial no formal, el financiamiento de programas o proyectos destinados a entregar servicios educativos a niñas, niños y familias que por distintas razones no pueden acceder a la educación inicial formal requiere de financiamiento estable, atendido que este ámbito tendría baja cobertura, de acuerdo con lo informado por funcionarios de la Dirección General de Educación Inicial, y que si bien se requiere y se proyecta contratar personal para ejercer dichas labores, no habría presupuesto de continuidad para los años posteriores.

d) Falta de docentes especializados en el nivel preescolar y carencia de recursos para perfeccionamiento.

La ley General de Educación, en lo relativo a la Educación Inicial, contempla la existencia de profesionales de la especialidad y, a su vez, permite autorizar que profesionales no especializados a ejercer la docencia en ese ciclo o nivel si no fuera posible contar con el personal suficiente. En la práctica, no solo hay docentes impartiendo clases de Educación Inicial sin contar con la formación especializada correspondientes, sino que también existen docentes que no están habilitados para dicho nivel educativo pero que de igual modo imparten clases, lo que compromete la calidad de la educación entregada a los niños y las niñas menores de 6 años, y los resultados esperados de la implementación de la Educación Inicial. Al respecto, no se contemplan requisitos mínimos y condiciones para la formación inicial de profesores que quieran dedicarse a dicho nivel educativo, que propendan al cumplimiento de los fines y objetivo de la Educación Inicial declarados en la normativa vigentes, especialmente en la Resolución 3.067 que aprobó el Reglamento de Educación Inicial. A su vez, faltan normas específicas sobre capacitación de docentes de Educación Inicial, que impregne de obligatoriedad y contenidos mínimos a dicha capacitación, atendida la especificidad de este nivel educacional.

Especial preocupación merece la efectiva inclusión de la Educación Inicial en el Programa de Capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos del Paraguay, que propone el mejoramiento de los resultados de aprendizaje de los estudiantes del sistema educativo nacional a través de la capacitación y formación integral de los educadores, toda vez que según los informado en las reuniones con funcionarios del Ministerio de Educación y Ciencias y de Educación Inicial, dicho programa no incluiría a los docentes de Educación Inicial, situación que no ha podido ser verificada.

4.8. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa de Educación Escolar Indígena

a) La estructura de la Dirección General de Educación Escolar Indígena está compuesta por diversos órganos colegiados que están concebidos principalmente como instancias de participación de la comunidad, dando cuenta de la preocupación del Estado de Paraguay por el respecto y preservación de sus pueblos indígenas y su cultura, así como de la intención real de cumplir con los compromisos asumidos con la comunidad internacional. A su vez, dicha estructura permite una consideración efectiva de la cosmovisión, lengua y estilo de vida de los pueblos dentro del sistema educativo, lo que facilita la valoración de la sociedad toda por dicha riqueza cultural.

   No obstante, una estructura de cuerpos colegiados y con participación de diversos actores, tanto a nivel departamental, como local o municipal, implica ciertas complejidades que pueden derivar en incumplimiento de los fines de la misma normativa. Del análisis de la legislación aplicable y del relato de funcionarios entrevistados, es posible observar que a la fecha no se ha producido un cumplimiento efectivo y cabal de las funciones y resultados esperados de la acción de dichos órganos, a raíz de lo cual el proceso educativo puede verse afectado por la falta de elaboración de currículos, metodologías y material didáctico por parte de las instancias respectivas.

   Por otra parte, se ha detectado falta de normativa, especialmente reglamentaria y administrativa, que permita operativizar los objetivos de los consejos de área y las asambleas indígenas, tampoco existe claridad de la forma, los plazos, los recursos y los responsables necesarios para ejecutar las decisiones y obtener los productos que deben ser provistos por los referidos organismos para la correcta implementación del Sistema de Educación Escolar Indígena.

   A su vez, no existe distinción normativa entre el proceso de toma de decisiones relativas al proceso educativo asociado a las comunidades indígenas, las que se encuentran radicadas en las instancias de participación, y la ejecución de las mismas, que correspondería a órganos y equipos especializados en gestión y educación.

   Respecto de la Ley de Lenguas, también se detecta falta de normativa reglamentaría y administrativa para la ejecución del mandato legal y el ejercicio efectivo de los derechos lingüísticos individuales, colectivos nacionales y colectivos comunitarios relativos a educación.

b) La resolución de los problemas propios de la implementación de un Sistema Educativo autónomo respecto del sistema regular requiere en principio la definición de una gradualidad en la realización de etapas que permitan contar con las condiciones necesarias para su correcta ejecución, la que debería quedar consignada en el reglamento de la Ley 3.231. A su vez, resulta relevante distinguir normativamente entre el proceso de toma de decisiones relativas al proceso educativo, radicadas en las instancias de participación, y la ejecución de las mismas, que debería corresponder a órganos y equipos especializados en gestión y educación.

   Lo anterior permitiría una implementación más eficaz del Sistema de Educación Escolar Indígena descrito en la normativa vigente, gracias a que se contaría con todos los requerimientos del proceso educativo en tiempo y forma oportunos, y una estructura competente en todos los niveles, departamentales y locales, que ejerza sus funciones de igual forma en todo el territorio.

c) La legislación vigente establece como función relevante de la institucionalidad encargada de la Educación Indígena la coordinación y colaboración de los diferentes estamentos nacionales,

departamentales, locales y del órgano indigenista oficial en el marco de la implementación del Sistema de Educación Escolar Indígena. La Dirección encargada de dicha labor forma parte del Ministerio de Educación y Ciencias, y cuenta con la misma jerarquía de las demás direcciones más importantes del Sistema Educativo Nacional.

Sin embargo, el proceso de coordinación de la estructura de implementación de la Educación Indígena se torna muy complejo por cuanto ésta opera en todos los niveles y con una diversidad ingente de actores que integran sus órganos colegiados de participación. La legislación actual no contempla normas relativas a la forma en que debe operar esta coordinación, en qué consiste, cuáles son sus fines. Tampoco se cuenta con normas reglamentarias o administrativas que den contenido a la coordinación y colaboración entre los distintos actores para la implementación del Sistema de Educación Escolar Indígena, y que operativicen dicha coordinación en post de objetivos y fines concretos que faciliten la implementación y ejecución del referido sistema educativo. Si todas las instancias de participación deben responder a la cultura y forma de vida de los respectivos pueblos y entregar productos asociados a ellas, cabe preguntarse qué busca la coordinación, pudiendo ser estándares de calidad comunes o formas de implementación transversales.

d) La implementación del Sistema de Educación Escolar Indígena es un proyecto ambicioso y de gran valor para la sociedad y comunidad indígena nacional, es por ello que se requiere contar con recursos humanos y financieros que aseguren su ejecución y éxito. Actualmente, falta claridad normativa sobre la asignación y distribución de recursos financieros y económicos para la implementación de la educación indígena entre las distintas instancias y localidades, la forma de administración de éstos y los espacios de responsabilidad y autonomía en su utilización.

   De la lectura de las normas legales y reglamentarias, queda relativamente claro que existen diversos orígenes para los recursos, pudiendo provenir desde el nivel central, préstamos o créditos de instituciones extranjeras, desde gobernaciones o municipios, pero no hay criterios de asignación de los mismos, considerando la diversidad de consejos de áreas y asambleas indígenas e instituciones educativas indígenas que deben operar en todo el territorio nacional. Tampoco se puede inferir de las normas consultadas quién administra los recursos que se asignen, ya sea para ejecutar las decisiones de las instancias de participación, o para invertirlos en ámbitos administrativos, infraestructura, docentes, entre otros.

4.9. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa de Educación Inclusiva

a) La existencia de los Equipos Técnicos en la Educación Inclusiva es valiosa y relevante, especialmente porque reconoce la necesidad de una mirada y tratamiento interdisciplinar para los alumnos con necesidades especiales. Sin embargo, se evidenció una importante dificultad para el cumplimiento de las normas asociadas a la composición de dichos equipos, especialmente en algunas categorías de profesionales que prácticamente no existen en el país, según la información de los equipos de contraparte. Se extraña una regla que permita flexibilizar la composición del equipo técnico y la intermitencia de ciertos profesionales, de forma que éstos puedan visitar las distintas escuelas centro, facilitando contar con los conocimientos de sus áreas de formación en todas ellas. Adicionalmente, se evidencia la falta de normas transitorias que permitan caminar progresivamente a la integración completa de los equipos, especialmente en el caso de las profesiones más requeridas o necesitadas en las escuelas centro, de acuerdo a las especificidades de cada territorio o comunidad.

b) La ley y su reglamento mencionan a las Escuelas Centro como aquellas en las que se concentran los equipos técnicos que deben diagnosticar las necesidades especiales, definir ajustes y apoyos para los estudiantes que lo requieran, y apoyar a los docentes, sin embargo no se encontró norma alguna que establezca cuáles son los requisitos para su existencia ni el procedimiento para designarlas como tales, en caso que se requiera aumentar la dotación de los equipos técnicos en dichas escuelas, considerando que éstas no existen en todos los departamentos del país. Tampoco se encontró información respecto de la autoridad encargada de crearlas, de fiscalizarlas o de proveerles recursos de algún tipo para asegurar su correcto funcionamiento.

c) Si bien la normativa vigente contempla actividades de diagnósticos de las necesidades especiales, de implementación de ajustes razonables al currículo, metodologías, evaluación, entre otros, y de definición de apoyos necesarios, dicha labor es compleja, con excesiva burocratización y falta de capacidad técnica de los actores participantes. La normativa legal y reglamentaria contempla la participación de, a lo menos, un equipo técnico que no existe en todos los departamentos, menos en todas las escuelas, que diagnostique, elabore los ajustes y defina los apoyos, con la participación de un docente que probablemente no cuente con los conocimientos ni herramientas para ello. Por otra parte, en la normativa administrativa emanada de la Resolución 22.720 la responsabilidad, diagnósticos, ajustes y apoyos está principalmente entregado al docente, quien debe completar variados formularios para la presentación y aprobación de las diversas instancias allí contempladas. Por su parte, en el siguiente paso -la implementación de los ajustes y apoyos- es completamente de responsabilidad al docente, con la colaboración del mismo equipo técnico, y desaparece la autoridad competente.

   Lamentablemente, la realidad de acuerdo con los dichos de funcionarios relacionados es que todo recae en el docente, los equipos técnicos no están constituidos completamente y la autoridad recién está trabajando en elaborar un set de ajustes en los que pueda apoyarse el profesor. Con todo, el diagnóstico y la implementación de ajustes y apoyos se demora bastantes meses en operar, y los compromisos de la legislación siguen sin cumplirse a cabalidad.

d) Si bien resulta valioso que esté contemplada en la legislación la formación y capacitación de los docentes en Educación Inclusiva, reconociéndose así la importancia de contar con los conocimientos y herramienta para dar apoyo educativo a los estudiantes que así lo requieran, la normativa asociada a la formación y capacitación docentes es insuficiente para el adecuado cumplimiento de los fines y objetivos de la normativa. En el tratamiento que se da a los educadores tanto en la ley, como en el reglamento de la misma, se centra en reconocerles derechos, sin explicitar cómo se asegurarán los mismos o cuál será el órgano concreto que velará por su cumplimiento; y en establecer un catálogo de obligaciones para las cuales no se señala cómo el Estado velará por que el docente cuente con las condiciones y conocimientos para cumplir con sus deberes. Para ello, se requiere de normas que regulen, potencien y comprometan recursos para la formación inicial y la capacitación continua en el ámbito de la inclusión, que abarquen desde la discapacidad hasta las altas capacidades intelectuales, tal como afirma la Ley 5.136.

4.10. Conclusiones y Observaciones respecto de la normativa relacionada con las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs)

a) Si bien la ley de la Función Pública contempla la posibilidad de uso de tecnologías en la gestión pública, resulta preocupante que no exista capacidad, condiciones y cultura institucional que permita y facilite la implementación de dichas tecnologías. Lamentablemente, no se ha podido

verificar que se destinen recursos para capacitación del personal encargado de su implementación y su operación, ni tampoco la existencia efectiva de políticas de uso y seguridad de la información al interior del MEC, considerando las bases de datos y registros que maneja actualmente.

b) Respecto de los recursos tecnológicos, los propios funcionarios han señalado no contar con recursos básicos para el uso de medios tecnológicos en sus lugares de trabajo, señalando que ni siquiera este ítem de gastos está contemplado en el presupuesto institucional. A nivel departamental, se ha informado que el personal costea con sus propios recursos el acceso a internet, sea mediante conexión fija o red móvil, y la adquisición de equipos tecnológicos. Al efecto, no se constató que dichos ítems deban o sean incluidos en el presupuesto institucional de las Direcciones Departamentales.

c) En lo relativo a la protección de los derechos de los usuarios, está contemplado en la normativa que el Estado debe velar por la adecuada protección de los derechos de usuarios de TICs, en los niveles de calidad establecidos y brindando información clara, transparente, veraz y oportuna para su toma de decisiones, pero se requiere mayor profundización respecto de estos ámbitos a nivel normativo.

   La regulación relativa a la captura, utilización y confidencialidad de datos para la toma de decisiones en la gestión pública es insuficiente, no evidenciándose norma especial en el ámbito Educativo, aplicable tanto de los docentes y funcionarios, como los estudiantes y sus familias, ni protocolos para el uso y protección de datos del Sistema Educativo por parte de los funcionarios y docentes, y la entrega de éstos a terceros. Tampoco consta la existencia de respaldo normativo para la integración de la información del Sistema Educativo, que salvaguarde la exactitud e integridad de los datos y manteniendo su confidencialidad. También se extraña normas que permitan operativizar la implementación de tramites en formato digital en el MEC.

d) En el MEC existen más de un área encarga de TIC, estas son la Dirección de Informática y Sistemas de Información depende de la Dirección General de Ciencia y Tecnología del Viceministerio de Educación Superior y Ciencias, y la Dirección General de Planificación Educativa que es la instancia responsable del sistema de información educativa. En consecuencia, no se da cumplimiento a la norma legal que señala que debe existir una única dependencia encargada de TIC con dependencia de la máxima autoridad de la institución.

   A su vez, se detectó la falta de establecimiento de áreas de soporte técnico y control de gestión para la captura, uso y protección de datos, y para el uso de tecnología y recursos informáticos en la gestión pública a nivel departamental.

Referencias

- Constitución de la República de Paraguay (1992).
- Ley N. 1264/98 (1998), Ley General de Educación
- Ley N. 1626/00 (2000), de la Función Pública
- Ley N°1.680 (2001) Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Ley N. 1725/01 (2001), Establece el Estatuto del Educador
- Ley N. 3231/07 (2007), que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena
- Ley N. 4853/13 (2013), que regula la conformación, organización y funcionamiento de la Asociación de Cooperación Escolar (ACE) en las instituciones educativas del país.
- Ley N. 4989/13 (2013), que crea el Marco de aplicaciones de las tecnologías de la información y comunicación en el sector público y crea la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (SENATICs).
- Ley N. 4952/13 (2013), que establece la inclusión de laboratorios de informática para las instituciones educativas del nivel medio del sector oficial.
- Ley N. 5136/13 (2013), Educación Inclusiva
- Ley N° 5282 (2014) de Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental,
- Ley N. 5749/17 (2017) que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias
- Ley N. 6174 (2018) que eleva al rango de ministerio, a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y pasa a denominarse Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA).
- Ley N. 6207/18 (2018), que crea el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación y establece su carta orgánica.
- Ley N. 6562/20 (2020), de la reducción de la utilización del papel en la gestión pública y su reemplazo por el formato digital.
- Decreto N. 468 (2003), por el cual se reglamenta la aplicación de la Ley N. 1725/01 del 13 de septiembre de 2001 del Estatuto del Educador
- Decreto N. 8234 (2011), por el cual se reglamenta la Ley N. 3321/07 que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena
- Decreto N.7126 (2011), por el cual se crea la Comisión nacional de Primera Infancia (CONPI), y aprueba Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020.
- Decreto N. 11.624 (2013), por el cual se reglamenta la Ley ° 4989/13 del 9 de agosto de 2013, “Que crea el Marco de aplicaciones de las tecnologías de la información y comunicación en el sector público y crea la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (SENATICs)” y establece la estructura orgánica y funcional de la citada secretaría nacional.
- Decreto N. 2837 (2014), reglamenta la Ley N. 5136/13/13 De Educación Inclusiva
- Decreto N. 6833 (2017), por el cual se crea la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos (UEPP) del Ministerio de Educación y Ciencias, dependiente de la máxima autoridad ministerial
- Resolución.
- Decreto N. 2274 (2019), por el cual se reglamenta la Ley N° 6207/18, del 22 de octubre de 2018 “que crea el Ministerio de Tecnologías de la información y comunicación y establece su carta orgánica”.
- Decreto N.3938 (2020) Formaliza conformación del Equipo Nacional de Primera Infancia y define sus funciones.
- MEC (2006). Resolución N.5855, por la cual se establece la conformación básica del equipo directivo, técnico, docente y administrativo de las instituciones educativas de gestión oficial y privadas subvencionadas

- MEC (2007). Resolución N. 2309, por la cual se aprueba el manual de funciones del educador de gestión departamental e institucional con funciones docentes, técnicas y administrativas.
- MEC (2011a). Plan Nacional de Educación 2024: Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo.
- MEC (2011b). Ñamyendy tata. Encendemos fuego. Política Pública de Educación de Personas Jóvenes y Adultas 2011-2024
- MEC (2011c). Resolución N. 37161 por la cual se establecen procedimientos para nombramientos de docentes indígenas y no indígenas, en rubros de creación, rubros disponibles, rubros vacantes, rubros vacantes por renuncia del titular para cargos de maestro de grado, director de instituciones, vicedirector, director de área, para los niveles de educación inicial, escolar básica, nivel medio y educación permanente de la educación indígena
- MEC, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (2011). Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020
- MEC (2012) Resolución N. 4555, por la cual se aprueba el reglamento de procedimientos de aprobación y funcionamiento de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACES), en instituciones de enseñanza pública de gestión oficial de los niveles de educación escolar básica, educación media, centros regionales de educación y educación permanente.
- MEC (2013) Plan educativo plurilingüe desde los pueblos indígenas en Paraguay 2013-2018
- MEC (2014a). Resolución N. 9761, por la cual se conforma la comisión para la selección de supervisores educativos y se aprueba el manual de procedimientos para el concurso.
- MEC (2014b). Resolución N. 10867, por la cual se aprueba el manual de microplanificación de la oferta educativa, y se deja sin efecto la resolución ministerial N. 1872/2008.
- MEC (2014c). Resolución N. 1028, por la cual se aprueba el reglamento de procedimientos para la transferencia de fondos y la rendición de cuentas de recursos asignados a las instituciones educativas del nivel de educación inicial y escolar básica del Ministerio de Educación y Cultura.
- MEC (2014c). Resolución N. 1029, por la cual se aprueba el reglamento de procedimientos para la transferencia de fondos, ejecución y rendición de cuentas de recursos asignados a instituciones educativas del nivel medio del Ministerio de Educación y Cultura
- MEC (2015a). Resolución N. 12561, por la cual se establecen los criterios y procedimientos básicos para la apertura de supervisiones educativas, dependientes de la Dirección General de Fortalecimiento del proceso educativo dependiente de este ministerio.
- MEC (2015b). Resolución N. 12562, por la cual se establece la conformación básica del equipo técnico, administrativo y pedagógico de las supervisiones educativas, dependientes de la Dirección General de Fortalecimiento del Proceso Educativo de este ministerio
- MEC (2015c). Resolución N. 29566, por la cual se modifica la Resolución N. 13729 de fecha 12 de julio de 2013 por la cual se aprueba el Manual de Evaluación de desempeño del supervisor educativo del Ministerio de Educación y Cultura, versión validada
- MEC (2015d). Resolución N. 15917, por la cual se reglamenta la creación y conformación del equipo de gestión de instituciones educativas en establecimientos, centros educativos e instituciones de gestión oficial, de los niveles de educación inicial y escolar básica y educación media de este ministerio.
- MEC (2016a). Resolución N. 8655, por la cual se autoriza la implementación del registro único del estudiante, en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades de gestión oficial, privada y privada subvencionada de este ministerio.
- MEC (2016b). Manual de orientación para el fortalecimiento de la gestión escolar – Kit para directivos

- MEC (2016c). Resolución N.1, que reglamenta la conformación y registro de las organizaciones estudiantiles, correspondientes a instituciones educativas de gestión oficial y privada subbvencionada de este ministerio.
- MEC (2017a). Resolución N. 1234, por la cual se aprueba la implementación del modelo de gestión educativa departamental con sus respectivas funciones
- MEC (2017b). Resolución N. 17716, por la cual se aprueban los perfiles para cargos de los distintos niveles y modalidades educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias
- MEC (2017c). Manual para la conformación de equipos de gestión comunitaria indígena EGCI.
- MEC (2017d). Resolución N. 29798, por la cual se aprueba el manual de procedimientos específicos para concursos de educadores en cargos directivos -niveles 2 y 3- del MEC. MEC (2017e). Resolución N. 37.885 que contiene el Reglamento de la Educación Inicial
- MEC (2018a). Resolución N. 9233 por la cual se establecen los documentos administrativos y técnicos-pedagógicos de tenencia obligatoria en las coordinaciones departamentales de supervisiones educativas y supervisiones de control y apoyo administrativo y de apoyo técnico-pedagógico
- MEC (2018b). Resolución N. 5773, por la cual se dispone el llamado a concurso público de oposición para la selección de supervisor de control y apoyo administrativo de la región 15 y se conforma la comisión de selección -convocatoria No.12/2018
- MEC (2018c). Resolución N. 17267, por la cual se aprueban los lineamientos para un sistema educativo inclusivo en el Paraguay en instituciones educativas de gestión oficial, subvencionada y privada.
- MEC (2018d). Resolución N°22.715, por la cual se aprueba el reglamento para la implementación del servicio de atención educativa compensatoria (SAEC), en los espacios educativos de hospitales, centros abiertos, centros comunitarios, hogares y albergues de gestión pública, privada y privada subvencionada del país.
- MEC (2018e). Resolución N°20.720, por la cual se establecen las responsabilidades y procedimientos para la expedición de dictámenes de ajustes razonables, a estudiantes de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo nacional.
- MEC (2018f). Resolución N.4. por la cual se establecen los documentos administrativos y técnicos-pedagógicos de tenencia obligatoria en las instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada de los niveles y modalidades del sistema educativo
- MEC (2018g). Informe final Estrategia de difusión de los resultados de las pruebas estandarizadas del SNEPE 2015 a las instituciones educativas.
- MEC (2018h). Resolución N. 22780, por la cual se aprueba el manual de seguimiento a la gestión de los educadores y las instituciones educativas de los niveles de educación inicial, escolar básica y educación media dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias, con fines formativos y de diagnóstico.
- MEC (2018i). Sistematización de cursos PROCEMA concluidos en el año 2017
- MEC (2019a). Resolución N. 6529, por la cual se aprueba el organigrama del Ministerio de Educación y Ciencias
- MEC (2019b). Resolución N. 5415 por la cual se aprueba el plan de acción educativa 2018-2023, que será adoptado como herramienta de planificación y transformación del sector educativo en el periodo de cinco años de gestión.
- MEC (2020a). Resolución N. 308 por la cual se dispone la suspensión de las clases en las instituciones de gestión oficia, privada y privada subvencionada, de los niveles y modalidades correspondientes a Cartera de Estado, por el término de quince (15) días, en el marco de la

implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19), en el territorio nacional.
- MEC (2020b). Resolución N. 349 por la cual se disponen medidas de contingencia a ser aplicadas por las instituciones educativas de gestión privada y privada subvencionada, a los efectos de asegurar el servicio educativo a los estudiantes y el cumplimiento del calendario académico correspondiente, en el marco de la emergencia sanitaria declarada ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19), en el territorio nacional.
- MEC (2020c). Resolución N. 354 por la cual se extiende el periodo de suspensión de clases dentro de las instituciones de gestión oficial, privada y privada subvencionada, de los niveles y modalidades correspondientes a esta Cartera de Estado, hasta el 12 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria declarada ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19), en el territorio nacional.
- MEC (2020d). Resolución N. 375 por la cual se extiende el periodo de suspensión de clases dentro de las instituciones de gestión oficial, privada y privada subvencionada, de los niveles y modalidades correspondientes a esta Cartera de Estado, hasta el 19 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional por la pandemia de coronavirus (covid-19).
- MEC (2020e). Resolución N. 450 por la cual se dispone la conformación del Consenso Educativo en el marco del "Plan de Educación en tiempos de pandemia", denominado "Tu escuela en casa", entre los principales actores del sistema educativo nacional y el Ministerio de Educación y Ciencias.
- MEC (2020f). Resolución N. 456 por la cual se autoriza a la Dirección General de Gestión y Desarrollo de Personal de este Ministerio, a reglamentar las medidas relativas a la gestión de personal, en el marco de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional por la Pandemia del coronavirus (Covid-19).
- MEC (2020g). Resolución N. 602 por la cual se aprueba el documento "Orientaciones para evaluar el aprendizaje de los estudiantes en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo nacional en tiempos de pandemia".
- MEC (2020h). Resolución N. 832 por la cual se dispone el retorno voluntario a las clases en la modalidad presencial para los alumnos de tercer año de la educación media de las instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada, de conformidad con lo establecido en el Decreto N°4220 de fecha de octubre de 2020.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Resolución N.02 de 2020, reemplaza la CONPI por el Equipo Nacional de Primera Infancia (ENPI).
- Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 1948
- Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José de Costa Rica),
- Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960,
- Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989.
- Convenio N°169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.
- Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de Naciones Unidas, 1993.
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. 2002
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2008.